



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Ustrojowo-prawny i praktyczny wymiar funkcjonowania głowy państwa i rządu w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech w XX wieku (1918–1989)

**Author:** Sebastian Kubas

**Citation style:** Kubas Sebastian. (2014). Ustrojowo-prawny i praktyczny wymiar funkcjonowania głowy państwa i rządu w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech w XX wieku (1918–1989). W: M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), "Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji : doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej" (S. 76-107). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

## Rozdział czwarty

# **Ustrojowo-prawny i praktyczny wymiar funkcjonowania głowy państwa i rządu w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech w XX wieku (1918–1989)**

Sebastian Kubas

Celem rozdziału jest prezentacja w ujęciu historycznym ewolucji prawnoustrojowego wymiaru funkcjonowania egzekutywy w państwach, które tworzą Grupę Wyszehradzką.

Słowa kluczowe: konstytucja, ustroj republikański, parlament, system partyjny, autorytaryzm

### **Władza wykonawcza w okresie międzywojennym i w czasie II wojny światowej Ewolucja prawnych podstaw funkcjonowania organów władzy wykonawczej**

W 1918 roku w Czechosłowacji władzę z rąk upadającej monarchii habsburskiej przejął Komitet Narodowy, który 28 października ogłosił powstanie tego państwa, a 13 listopada uchwalił tymczasową konstytucję o ustroju najwyższych organów władzy państwowej. Ten akt prawny regulował zakres kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej. Czechosłowacja przyjęła formę republiki parlamentarnej. Władzę wykonawczą przyznano rządowi, który był kontrolowa-

ny i ponosił odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Narodowym. Składał się z siedemnastu osób. Parlament mógł odwołać rząd w całości lub pojedynczych ministrów. Głową państwa został prezydent, który początkowo posiadał skromne uprawnienia. Dopiero 23 maja 1919 roku mocą nowelizacji tymczasowej konstytucji z 1918 roku zwiększono je. Od tej pory prezydent miał prawo powoływania rządu, decydowania o jego składzie, uczestnictwa w jego posiedzeniach. Ponadto mógł dymisjonować ministrów i wyznaczać ich liczbę. Prezydentowi przyznano także prawo weta w stosunku do ustaw parlamentarnych. Prezydent mógł kierować orzędzia do parlamentu<sup>1</sup>.

Ustrój I Republiki Czechosłowacji regulowała konstytucja z 29 lutego 1920 roku. W zakresie władzy wykonawczej ustanawiała ona urząd prezydenta i rząd. Prezydent miał być wybierany na siedem lat, ale nie więcej niż na dwie następujące po sobie kadencje. Wyjątkiem był Tomáš Garrigue Masaryk, który w uznaniu zasług państwowotwórczych mógł być wybierany bez przerwy. Kandydatem mógł zostać obywatel Czechosłowacji, który ukończył 35 lat i posiadał prawa wyborcze do parlamentu. Wyboru prezydenta dokonywało Zgromadzenie Narodowe większością 3/5 głosów przy kworum w pierwszej i drugiej turze. Jeżeli w ten sposób nie można było dokonać wyboru prezydenta, w trzeciej turze rywalizowali dwaj kandydaci z poprzedniej rundy i wygrywał ten, który uzyskał większość głosów przy kworum. W przypadku przedwczesnego opróżnienia urzędu przewidywano przeprowadzenie wyborów uzupełniających, a funkcję tymczasowej głowy państwa przyznawano rządowi. W sytuacji, gdy niezdolność prezydenta do sprawowania urzędu trwała dłużej niż pół roku, jego obowiązki przejmował wybrany na tę okoliczność zastępca prezydenta. Prezydent ponosił odpowiedzialność wyłącznie za zdradę stanu przed senatem. Jego akty wymagały kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Konstytucja z 1920 roku w § 64, ust. 1 wymieniała uprawnienia prezydenta: reprezentowanie państwa na zewnątrz, przyjmowanie przedstawicieli obcych państw, ogłaszanie stanu wojennego, zwoływanie, odwoływanie i rozwiązywanie obrad Zgromadzenia Narodowego, prawo weta do ustaw parlamentarnych, składanie przed parlamentem orędzi o stanie państwa, mianowanie ministrów, profesorów, sędziów, urzędników i oficerów, przyznawanie wynagrodzeń na wniosek rządu, dowodzenie siłami zbrojnymi i prawo łaski<sup>2</sup>.

Konstytucja z 1920 roku wyraźnie wskazywała, że poza kompetencjami przekazanymi prezydentowi cała władza wykonawcza należy do rządu (§ 64, ust. 2). Prezydent mianował i odwoływał rząd, a także określał wewnętrzną strukturę Rady Ministrów. Zastępcę premiera wybierali kolegialnie członkowie rządu.

<sup>1</sup> A. ESSEN: *Kształtowanie się podstaw ustrojowych w Polsce i Czechosłowacji w latach 1918–1922*. W: *Dwa państwa, trzy narody. Ustroje polityczne Polski i Czechosłowacji (1918–1939)*. Red. J. ADAMCZYK. Warszawa 2004, s. 21–24.

<sup>2</sup> Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, [http://www.psp.cz/docs/texts/constitution\\_1920.html](http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html) (dostęp: 3.06.2013).

Prezydent miał prawo uczestnictwa w obradach rządu oraz przewodniczenia im. Mógł żądać sprawozdań od poszczególnych członków rządu. Izba Poselska miała prawo odwołania rządu przez uchwalenie wotum nieufności. Członkowie rządu ponosili odpowiedzialność karną przed senatem za pogwałcenie prawa państwowego. Oskarżenie w tej sprawie wysuwała Izba Poselska. Na czele rządu stał premier. Podpisywał ustawy przyjmowane przez parlament, zwoływał Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru prezydenta, miał pewne uprawnienia wynikające z przedwczesnego opróżnienia urzędu prezydenta<sup>3</sup>. Do zadań ówczesnego rządu należy zaliczyć: przedkładanie projektów aktów prawnych do parlamentu i prezydenta, podejmowanie decyzji politycznych, podejmowanie decyzji w sprawie mianowania sędziów, urzędników państwowych, oficerów i wnioskowanie w sprawie nominacji funkcjonariuszy mianowanych przez prezydenta (§ 61)<sup>4</sup>.

W 1938 roku upada I Republika Czechosłowacji. 15 grudnia tegoż roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło ustawę konstytucyjną o pełnomocnictwie do zmiany konstytucji i ustaw konstytucyjnych Republiki Czechosłowackiej, która likwidowała porządek demokratyczny, dając początek krótkim, bo zaledwie półrocznym, rządowi ewoluującemu w pewnym stopniu w stronę autorytaryzmu. Nie mieliśmy do czynienia z klasycznym reżimem autorytarnym z silną władzą dyktatora, ale wzmocnienie władzy wykonawczej było tak daleko posunięte, że w II Republice nie było parlamentu<sup>5</sup>. Prezydent posiadał prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy, a po uzyskaniu jednomyślnego poparcia rządu mógł zmieniać konstytucję i ustawy. Rząd miał prawo wydawania rozporządzeń we wszystkich sprawach, które do tej pory należały do kompetencji zlikwidowanego parlamentu. Słowacja, która uzyskała autonomię, powołała swój własny rząd z premierem Józefem Tiso. Swój rząd powołała także Ruś Zakarpacka. W 1939 roku upada Czechosłowacja. Na jej gruzach powstaje Protektorat Czech i Moraw, w którym pozostawiono czeskie organy i instytucje z prezydentem oraz rządem. Jednakże miały one charakter fasadowy, gdyż faktyczna władza należała do protektora III Rzeszy. Nieco odmiennie przedstawiała się sytuacja Słowacji, która 15 marca 1938 roku ogłosiła niepodległość. 21 lipca 1939 roku uchwalono konstytucję Słowacji. Jak zauważa Marek Bankowicz, wzorowana była ona na korporacyjnych rozwiązaniach włoskiego faszyzmu i portugalskiego salazaryzmu, a niedemokratyczny charakter państwa, jaki przybrała Słowacja, cechował się przewagą egzekutywy nad władzą legislacyjną<sup>6</sup>. Głową państwa był prezydent wybierany na siedem lat przez sejm. Posiadał on rozległe kompetencje łącznie

<sup>3</sup> S. STARZYŃSKI: *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i państw słowiańskich*. Warszawa 2010, s. 174–176.

<sup>4</sup> Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, [http://www.psp.cz/docs/texts/constitution\\_1920.html](http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html) (dostęp: 3.06.2013).

<sup>5</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo*. Kraków 2003, s. 49.

<sup>6</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*. Kraków 2010, s. 188.

z mianowaniem i odwoływaniem rządu, zwoływaniem parlamentu, zgłaszaniem weta do ustaw, a także ich podpisywaniem, przewodniczeniem obradom rządu. W praktyce rząd był podporządkowany prezydentowi. Wotum nieufności wyrażone przez parlament nie pociągało za sobą konieczności podania się rządu do dymisji. Rząd mógł wydawać rozporządzenia z mocą ustaw.

Dnia 16 listopada 1918 roku Węgierska Rada Narodowa proklamowała Republikę Węgierską, zrywając unię z Austrią. W następnych tygodniach uchwalono kilka aktów, które miały regulować podstawowe sfery życia, w tym sposób sprawowania władzy. Władza wykonawcza należała do rządu, a w styczniu 1919 roku powołano urząd tymczasowego prezydenta Republiki. 5 marca 1919 roku rząd wydał ustawę XXV o Zgromadzeniu Narodowym i wyborach<sup>7</sup>. W związku z chaosem panującym w kraju w marcu 1919 roku władzę przejęli komuniści, którzy zmienili reżim na socjalistyczny i ustanowili Węgierską Republikę Rad. 2 kwietnia 1919 roku Rewolucyjna Rada Rządząca wydała dekret, który miał być konstytucją komunistycznych Węgier. Miał on jednak charakter tymczasowy, dlatego 23 czerwca 1919 roku Krajowe Zgromadzenie Rad Federacyjnych uchwaliło Konstytucję Węgierskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Rad. W interesującym nas aspekcie władzę wykonawczą przyznano Rewolucyjnej Radzie Rządzącej. Po krótkich rządach demokratycznych oraz komunistycznych po zakończeniu I wojny światowej Węgry w 1920 roku przyjęły formę monarchii. Ustawa I z 1920 roku o przywróceniu ustroju konstytucyjnego i tymczasowej władzy zwierzchniej stanowiła źródło prawa dla organów władzy na Węgrzech przez okres międzywojenny i II wojny światowej. W późniejszym czasie ustawę tę uzupełniono innymi aktami. Po upadku Węgierskiej Republiki Rad Węgry nie zdecydowały się na uchwalenie konstytucji, a podstawowe zasady ustrojowe oraz prawa wywodzono z wielu aktów prawnych oraz prawa zwyczajowego. Ten zbiór prawodawstwa regulującego ustrój państwa i kluczowe dziedziny życia społecznego nazywano powszechnie tysiącletnią konstytucją lub ciągłością prawa<sup>8</sup>.

1 marca 1920 roku węgierski parlament określił Węgry monarchią, a regentem sprawującym władzę w imieniu monarchy ogłoszono Miklósa Horthy'ego. Do końca II wojny światowej najwyższą władzę sprawował regent, gdyż nie zdecydowano się na wskazanie bądź wybór króla. Do 1931 roku aktywność polityczna M. Horthy'ego była mała, dopiero w latach 30. XX wieku wzrosła. Szczególnie widać to w okresie sprawowania urzędu premiera przez Gyulę Gömbösa, z którym regent był w ciągłym konflikcie. Po śmierci G. Gömbösa, w 1937 roku parlament upoważnił M. Horthy'ego do przejścia osobistych rządów w kraju. Od tego czasu regent nie ponosił już odpowiedzialności za naruszenie konstytucji

<sup>7</sup> R. HERMANN, S.M. KISS: *The Hungary's Parliament*. In: *The Hungarian National Assembly*. Eds. R. HERMANN, S.M. KISS, J. SISA, T. WACHSLER. Budapest 2011, s. 31.

<sup>8</sup> H. DONATH: *Przemiany ustrojowo-prawne na Węgrzech. 1939–1949*. Wrocław 1978, s. 14.

lub ustawy. Mógł wskazać swojego następcę. Wśród kompetencji regenta znajdowały się następujące kwestie: reprezentowanie państwa, dowodzenie armią, organizowanie wewnętrznej struktury sił zbrojnych, prawo weta zawieszającego wobec ustaw parlamentu, prawo rozwiązywania parlamentu przed upływem kadencji, gdy nie zebrał się na posiedzenie lub przewodniczący Izby Przedstawicielskiej nie był w stanie zapewnić efektywnego funkcjonowania Izbie, prawo odraczania lub zawieszania obrad parlamentu. Rząd stanowił drugie ogniwo władzy wykonawczej. Wszystkie rozporządzenia i zarządzenia regenta wymagały kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Rząd ponosił odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Narodowym<sup>9</sup>, składał się z premiera i początkowo ośmiu ministrów, potem liczba ta ulegała zmianom. Premiera mianował regent, a pozostałych ministrów wyznaczał na wniosek premiera. Przy czym po 1937 roku regent nie musiał mianować premiera z partii, która wygrała ostatnie wybory parlamentarne. Co więcej, premier w myśl przepisów stawał się automatycznie przywódcą Narodowej Partii Jedności (Nemzeti Egység Pártja) bez względu na wcześniejszą przynależność partyjną. Zmiany w węgierskim prawie wprowadzone mocą ustawy XIX z 1937 roku o rozszerzeniu kompetencji regenta i o jego wyborze wzmacniały reżim autorytarny w tym kraju, przyznając M. Horthy'emu szeroki zakres uprawnień ustrojowych.

Pierwszym aktem prawnym, który odnosił się do spraw ustrojowych odrodzonej Polski, był Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej podpisany przez Józefa Piłsudskiego w dniu 22 listopada 1918 roku. Najwyższą władzę w państwie do czasu zwołania sejmu miał sprawować Tymczasowy Naczelnik Państwa, który miał prawo powoływania odpowiedzialnego przed nim rządu. Tymczasowy Naczelnik zatwierdzał uchwalane przez rząd projekty ustawodawcze<sup>10</sup>. Wybrany na początku 1919 roku sejm ustawodawczy przyjął uchwałę o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Akt ten przyjęto 20 lutego 1919 roku i powszechnie zwano Małą konstytucją. Władzę wykonawczą powierzano Naczelnikowi Państwa oraz rządowi. Naczelnik w porozumieniu z sejmem powoływał rząd. Rząd i Naczelnik byli odpowiedzialni przed sejmem. Naczelnik był zwierzchnikiem sił zbrojnych, reprezentantem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu<sup>11</sup>.

21 marca 1921 roku sejm uchwalił pierwszą po I wojnie światowej konstytucję zwaną powszechnie marcową. Głową państwa był prezydent wybierany przez Zgromadzenie Narodowe bezwzględną większością głosów na siedmioletnią kadencję. Artykuł 43 konstytucji stwierdzał, że prezydent sprawuje władzę wykonawczą za pośrednictwem rządu. Do jego kompetencji należało miano-

<sup>9</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy...*, s. 203–205.

<sup>10</sup> Dekret naczelnika państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 lipca 1918 r. Dz.U. z 1918 r., nr 17, poz. 41.

<sup>11</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 27 lutego 1919 r. o powierzeniu J. Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa Dz.U. z 1919 r., nr 19, poz. 226.



wanie i odwoływanie premiera, a na jego wniosek ministrów. Prezydent miał prawo mianowania wyższych urzędników cywilnych i wojskowych w państwie, sędziów, przysługiwało mu prawo łaski. Zwoływał, otwierał, odraczał i zamykał obrady sejm i senatu. Reprezentował państwo na arenie międzynarodowej, mógł też zawierać umowy międzynarodowe. Był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Za zgodą sejm wypowiadał wojnę i zawierał pokój. Odpowiadał za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji i przestępstwo karne przed sejmem, który po podjęciu decyzji przekazywał sprawę do Trybunału Stanu. W przypadku, gdy prezydent nie mógł wypełniać swojej funkcji, zastępował go marszałek sejm. Prezydent nie posiadał takich uprawnień, aby mógł w rzeczywisty sposób rządzić krajem. Jego akty musiały zawierać kontrasygnatę ministrów. Polityką wewnętrzną i zagraniczną kierował rząd, który ponosił odpowiedzialność przed sejmem. Na jego czele był prezes Rady Ministrów. W stosunku do rządu sejm mógł uchwalić wotum zaufania i nieufności<sup>12</sup>.

W związku z przejściem władzy przez Józefa Piłsudskiego w 1926 roku doszło także zmian w prawie. Konstytucja marcowa została znowelizowana w sierpniu 1926 roku tzw. ustawą zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję RP z 17 marca 1921 roku. Nowela sierpniowa ograniczała rolę parlamentu i zwiększała pozycję głowy państwa. Prezydent mógł rozwiązywać sejm i senat przed upływem kadencji, a w przypadku, gdy izby nie obradowały, wydawał rozporządzenia z mocą ustawy. Gdy sejm i senat nie uchwaliły w terminie budżetu, wówczas prezydent ogłaszał rządowy projekt budżetu jako ustawę. Również pozycja rządu została wzmocniona. Sejm nie mógł przegłosować wotum nieufności na tym samym posiedzeniu, na którym został zgłoszony wniosek<sup>13</sup>.

Po 1926 roku reżim polityczny Polski przybierał formę autorytaryzmu. Prawno-ustrojowym wyrazem tych zmian była konstytucja uchwalona w 1935 roku zwana kwietniową. Państwo stało się wszechpotężnym podmiotem stosunków wszelkiego rodzaju. Natomiast zwierzchnikiem państwa stawał się prezydent. Marek Bankowicz stwierdza, że konstytucja kwietniowa opierała się na dwóch podstawach: absolutyzmie państwa i cezarystycznym monizmie prezydenckim<sup>14</sup>. Już artykuł 2 konstytucji stwierdzał, że na czele Państwa stoi prezydent, a w jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza. Prezydent był odpowiedzialny jedynie przed Bogiem i historią. Artykuł 11 stanowił, że prezydent jest nadrzędnym czynnikiem, który harmonizuje działania naczelnych organów państwowych. Sposób wyboru prezydenta był skomplikowany. Kandydata na ten urząd mogło wybrać Zgromadzenie Elektorów składające się z najwyższych funkcjonariuszy w państwie oraz wybitnych obywateli RP, a drugiego kandydata wskazywał ustępujący prezydent. Prezydent mógł nie wskazać swoje-

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

<sup>13</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy...*, s. 123–124.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 125.

go kandydata. Wybory odbywały się w głosowaniu powszechnym<sup>15</sup>. Kompetencje przyznane prezydentowi były rozległe i obejmowały wszystkie zakresy działalności państwa. Do decyzji, które miał prawo podejmować bez kontrasygnaty ministra, należały: wskazywanie swojego następcy w czasie wojny, mianowanie i odwoływanie premiera oraz wielu najwyższych urzędników cywilnych i wojskowych, rozwiązywanie sejmu i senatu przed upływem kadencji. Mógł pociągać członków rządu i prezesa Najwyższej Izby Kontroli do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Aktami prezydenta wymagającymi kontrasygnaty odpowiedniego członka rządu były: mianowanie i odwoływanie ministrów, zwoływanie, rozwiązywanie, otwieranie i odraczanie obrad sejmu i senatu po upływie kadencji, reprezentowanie państwa, stanowienie o wojnie i pokoju, zawieranie umów międzynarodowych. Prezydent wydawał też dekrety o mocy ustawy, miał prawo zgłosić weto do ustaw parlamentu. Rząd składał się z ministrów i premiera, którego pozycja w tym kolegiальnym ciele była wysoka. Kierował pracami rządu, ustalał podstawowe kierunki polityki państwa i reprezentował rząd. Rząd miał prawo inicjatywy ustawodawczej, wydawał rozporządzenia wykonawcze do ustaw. Rząd odpowiadał politycznie przed prezydentem, który mógł odwołać go, zarówno parlamentarnie, przed sejmem, jak i konstytucyjnie, przed Trybunałem Stanu. Gdy sejm żądał ustąpienia rządu, wówczas prezydent mógł odwołać rząd lub rozwiązać obie izby parlamentu<sup>16</sup>.

### **Władza wykonawcza w życiu politycznym międzywojennych Czechosłowacji, Polski i Węgier**

Po zakończeniu I wojny światowej na mapie Europy pojawiły się nowe państwa, wśród których znalazły się Czechosłowacja, Polska i Węgry. W każdym z nich tuż po uzyskaniu niepodległości reżim demokratyczny uzyskał dominującą pozycję, aczkolwiek jego trwanie w przypadku Węgier okazało się niezwykle krótkie, a w Polsce zaledwie kilkuletnie. Jedynie w Czechosłowacji demokracja przetrwała niemal pełny okres międzywojnia.

Na ziemiach polskich pod koniec I wojny światowej istniało kilka ośrodków władzy. Józef Piłsudski po powrocie do Polski początkowo popierał lewicowy rząd lubelski Ignacego Daszyńskiego. Po tym, jak Rada Regencyjna przekazała J. Piłsudskiemu władzę, powierzył on misję tworzenia rządu Jędrzejowi Moraczewskiemu. Jego rząd był w pewnym stopniu kontynuacją poprzedniego.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej. Dz.U. z 1935 r., nr 47, poz. 321.

<sup>16</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.



22 listopada 1918 roku J. Piłsudski i J. Moraczewski podpisali dekret, w którym stwierdzali, że Polska jest republiką i do czasu zwołania sejmu władzę najwyższą będzie sprawował J. Piłsudski jako Tymczasowy Naczelnik Państwa. Opierając się na lewicowym programie, J. Moraczewski zapowiedział reformę rolną i nacjonalizację rozwiniętych gałęzi przemysłu, ale jednocześnie odcinał się od rewolucyjnych metod walki o pełnię władzy. Zbyt radykalny program rządu J. Moraczewskiego nie podobał się Tymczasowemu Naczelnikowi, który chciał uzyskać poparcie prawicy w celu dalszej konsolidacji władzy w kraju. Dlatego też na początku stycznia 1919 roku skłonił J. Moraczewskiego do ustąpienia. Nowym premierem został Ignacy Paderewski, a w składzie jego rządu znaleźli się przedstawiciele prawicy, centrum, lewicy i bezpartyjni. Gabinet I. Paderewskiego został uznany przez Komitet Narodowy Polski, a potem także przez państwa Ententy. Zewnętrzne poparcie dla I. Paderewskiego wyciszyło wewnętrzną walkę o zdobycie ośrodka władzy wykonawczej w odradzającej się Polsce.

Dnia 26 stycznia 1919 roku na części ziem polskich przeprowadzono wybory do sejmu, przed którym 20 lutego J. Piłsudski złożył swój urząd. Jednakże posłowie nie przyjęli jego dymisji i powierzyli kontynuowanie obowiązków do czasu uchwalenia konstytucji. W ten sposób wyłaniała się dwuwładza w obrębie egzekutywy, gdyż funkcję głowy państwa sprawował J. Piłsudski, a jednocześnie bezpośrednio zadania zarządczo-wykonawcze przyznano rządowi. Na ziemiach polskich nadal było niespokojnie, niepewne były granice rodzącego się państwa. Od listopada 1919 roku na stanowisku premiera zasiadał Leopold Skulski, który pełnił tę funkcję do połowy 1920 roku. Powolna odbudowa i scalanie kraju napotkało przeszkodę w postaci ataku wojsk bolszewickich w październiku tego roku. Dlatego też w obawie przed wojną i wybuchem rewolucji na konferencji w Spa przedstawiciele rządu Władysława Grabskiego (premier od 27.06.1920) uznali propozycję linii demarkacyjnej autorstwa George'a Curzona, jako wschodniej granicy państwa w zamian za pośrednictwo angielskie w rozmowach z Rosją. Ceną tej decyzji była krytyka w kraju i w efekcie ustąpienie gabinetu premiera W. Grabskiego. Józef Piłsudski powołał rząd Wincentego Witosa z udziałem wszystkich głównych sił politycznych w kraju. W decydującej o losach wojny polsko-bolszewickiej bitwie warszawskiej, polskim wojskom udało się odnieść zwycięstwo. Kwestie granicy wschodniej regulował traktat ryski z 1921 roku. W tym czasie kształtują się pozostałe granice II RP<sup>17</sup>.

We wrześniu 1921 roku po rozpadzie koalicji rządowej gabinet W. Witosa upadł. Dzięki porozumieniu sił lewicy i prawicy powstał pozaparlamentarny rząd Antoniego Ponikowskiego. Przyszło mu rządzić w warunkach stale rozszerzającego się deficytu budżetowego, który w 1921 roku wyniósł 155% dochodów państwa. W tej trudnej sytuacji Naczelnik zażądał kredytów dla wojska, ale Antoni

<sup>17</sup> A. ALBERT [W. ROSZKOWSKI]: *Najnowsza historia Polski. 1914–1993*. T. 1. Londyn 1994, s. 61–112.

Ponikowski odmówił. W związku z tym w czerwcu 1922 roku rząd podał się do dymisji. Następny rząd Artura Śliwińskiego przetrwał dziewięć dni, natomiast gabinet Juliana Nowaka rządził w drugiej połowie 1922 roku. Dnia 5 listopada 1922 roku odbyły się wybory do sejmu i senatu, w wyniku których powstał nowy układ polityczny w polskim parlamencie. Prawica, która była skupiona w bloku politycznym Chrześcijańskiej Jedności Narodowej (Chjena), uzyskała 28% mandatów, centrum 30%, a lewica 22%, natomiast mniejszości narodowe 20%. Misję utworzenia rządu powierzono Władysławowi Sikorskiemu. Tymczasem 16 grudnia 1922 roku zamordowano pierwszego prezydenta RP Gabriela Narutowicza. Zgromadzenie Narodowe dokonało jego elekcji zaledwie tydzień wcześniej. Władysław Sikorski wprowadził stan wyjątkowy, a odpowiedzialnością za zabójstwo głowy państwa obarczył prawicę. 20 grudnia 1922 roku Zgromadzenie Narodowe wybrało Stanisława Wojciechowskiego na kolejnego prezydenta RP.

Władysław Sikorski zmuszony został do ustąpienia ze stanowiska w wyniku porozumienia między Narodową Demokracją, Chrześcijańską Demokracją i PSL „Piast”, które do historii przeszło pod nazwą Paktu Lanckorońskiego. Przedstawiciele tych trzech partii porozumieli się w sprawie polonizacji Kresów Wschodnich, ograniczenia ustawodawstwa społecznego, zmniejszenia kompetencji Naczelnika oraz reformy rolnej. Na czele rządu koalicji Chjeno – Piasta stanął Wincenty Witos, a ministrem skarbu został Władysław Grabski, który przystąpił do realizacji programu poprawy sytuacji finansowej. Rząd stanął w obliczu powszechnego niezadowolenia ludności pogarszającą się sytuacją. W odpowiedzi na liczne strajki i manifestacje, które przetoczyły się głównie przez ziemię małopolską, W. Witos wprowadził stan wyjątkowy. W tej jakże tragicznej sytuacji powstał 19 grudnia 1923 roku pozaparlamentarny rząd W. Grabskiego, którego podstawowym zadaniem było ratowanie Skarbu Państwa. Reformy systemu finansowego tego gabinetu zakończyły się sukcesem. Rząd nie cieszył się szczególnym poparciem jakiegos stronnictwa politycznego, ale przetrwał dwa lata. Próbował zyskać sympatię zarówno prawicy, jak i lewicy. W listopadzie 1925 roku rząd upadł, a na jego miejsce został wyłoniony gabinet szerokiej koalicji. Wiosną 1926 roku dochodzi do kolejnych strajków, a rząd Antoniego Skrzyńskiego postanawia podnieść podatki i opłaty monopolowe. Nie zgadza się z tym PPS i A. Skrzyński podaje się do dymisji. Dnia 5 maja 1926 roku, endecja, chadecja, NPR i PSL „Piast” przedstawiają prezydentowi informację, że zamierzają powołać rząd W. Witos. Nikt wówczas nie spodziewał się, że będzie to ostatni rząd w przedwojennej demokratycznej Polsce<sup>18</sup>.

Rok 1926 wyznacza cezurę ustrojową w przedwojennej Polsce. Po zamachu majowym władza wykonawcza znalazła się w ręku J. Piłsudskiego. Do swojej śmierci w 1935 roku wywierał bezpośredni wpływ na decyzje polityczne i gospodarcze w RP. Dwukrotnie piastował stanowisko premiera rządu. Ale nawet,

---

<sup>18</sup> Ibidem, s. 115–210.

gdy go nie zajmował, to on był pierwszoplanową postacią życia publicznego w II Rzeczypospolitej Polskiej.

W omówionym okresie funkcję głowy państwa sprawowały trzy osoby. Najpierw był nią Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, następnie dwaj prezydenci: Gabriel Narutowicz i Stanisław Wojciechowski. Naczelnik wpływał na losy kraju do czasu wyboru prezydenta G. Narutowicza pod koniec 1922 roku, po czym usunął się z życia politycznego. Sprawą niezwykle trudną, wręcz niemożliwą, jest ocena okresu prezydentury G. Narutowicza, gdyż trwała zaledwie kilka dni. Jego następcą S. Wojciechowski piastował urząd prezydenta od 20 grudnia 1920 roku do 14 maja 1926 roku. W trakcie zamachu majowego stwierdził, że jest on wymierzony w legalne władze. Ale ostatecznie oddał władzę. Po ustąpieniu S. Wojciechowskiego z urzędu, zastępował go Marszałek Sejmu Maciej Rataj. Pełnił on obowiązki prezydenta po raz drugi – po raz pierwszy czynił to po zabójstwie G. Narutowicza. Maciej Rataj powierzył misję utworzenia rządu Kazimierzowi Bartłowi związanemu z J. Piłsudskim. Tego ostatniego Zgromadzenie Narodowe wybrało prezydentem, ale on wyboru nie przyjął i zaproponował kandydaturę Ignacego Mościckiego, który uzyskał poparcie parlamentu. Za życia J. Piłsudskiego, prezydent I. Mościcki pełnił przede wszystkim funkcje honorowe i reprezentacyjne.

Jeżeli chodzi o rządy w okresie sanacji, to łącznie było ich czternaście, przy czym stanowisko premiera zajmowało dziewięć osób, gdyż K. Bartel był premierem trzykrotnie, podobnie jak W. Sławek, natomiast J. Piłsudski dwukrotnie. Najdłużej premierem był Felicjan Sławoj Składkowski (1 236 dni), który jako ostatni pełnił funkcję Prezesa Rady Ministrów. Podstawy władzy politycznej po przewrocie majowym były skomplikowane, gdyż J. Piłsudskiego z jednej strony nie popierała żadna partia polityczna, z drugiej, udało mu się skłonić do współpracy pewne kręgi reprezentujące niemal wszystkie opcje polityczne. Doprowadziło to do dezorientacji wśród polityków. J. Piłsudski wykorzystał to do osłabiania opozycji.

W drugiej połowie lat 20. XX wieku nastąpiło ożywienie koniunktury gospodarczej, co obóz sanacji wykorzystał w celu konsolidacji władzy i uzyskania szerszego poparcia społecznego. Po ustąpieniu K. Bartla ze stanowiska premiera, funkcję przejął J. Piłsudski (od października 1926 do czerwca 1928). W czasie sprawowania przez niego urzędu odbyły się kolejne wybory parlamentarne. Obóz sanacji powołał do życia Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR), który w wyborach z 4 marca 1928 roku stał się najsilniejszym ugrupowaniem w sejmie z prawie 28% mandatów. Ale BBWR nie miał większości w parlamencie, dlatego uzgodniono, że gabinet J. Piłsudskiego pozostanie. Później zastąpił go K. Bartel, a potem, od kwietnia 1927 roku, Kazimierz Świątalski. Gabinet K. Świątalskiego zwany był rządem pułkowników, co było wyrazem militaryzacji kraju. W 1930 roku prezydent I. Mościcki rozwiązał sejm oraz senat i zapowiedział wcześniejsze wybory parlamentarne. Premierem był wówczas Walery Sławek, zwolennik autorytaryzmu w obozie sanacji. Wybory w 1930 roku odbyły się w cieniu brutal-

nej kampanii przedwyborczej, w trakcie której uwięziono wielu opozycjonistów w Brześciu. Wybory wygrał BBWR i w sejmie miał 55,6% mandatów, co dawało sanacji swobodę działania. Urząd premiera ponownie powierzono W. Sławkowi. W 1933 roku Zgromadzenie Narodowe dokonało reelekcji I. Mościckiego na stanowisko prezydenta. Po 1930 roku mamy do czynienia z ustaniem konfliktu między parlamentem, w którym dominował obóz sanacyjny, a rządem. Dzięki temu dokonano wielu zmian w ustawodawstwie, czego kulminacją było uchwalenie konstytucji kwietniowej w 1935 roku. Miesiąc później J. Piłsudski umiera. Jego zgon doprowadził do podziału obozu sanacyjnego. Wytworzyły się trzy grupy dążące do zdobycia władzy: grupa Zamek z prezydentem I. Mościckim, grupa GISZ (Główny Inspektorat Sił Zbrojnych) z E. Rydzem-Śmigłym i grupa pułkowników z W. Sławkiem. Ta ostatnia powoli traciła znaczenie. Po śmierci J. Piłsudskiego prezydent miał większe pole manewru, a w zamian za poparcie, jakie udzielił mu E. Rydz-Śmigły, Mościcki mianował go marszałkiem. Władzę w kraju podzieliło między sobą tych dwóch polityków. W coraz trudniejszej sytuacji zewnętrznej silną pozycję w strukturze władzy wykonawczej zdobywał także minister spraw zagranicznych Józef Beck piastujący tę funkcję od 1932 do 1939 roku. Ostatni rząd II RP działał pod przywództwem Felicjana Sławoja Składkowskiego.

Po rozpadzie monarchii habsburskiej Węgry uzyskały pełną niepodległość. Przez pierwsze powojenne lata mieliśmy do czynienia z walką o kształt ustroju państwa. W 1918 roku z ziem węgierskich została wyłączona Słowacja, Chorwacja i Siedmiogród. Ponadto w kraju szerzyły się strajki i manifestacje stojącego u kresu wytrzymałości ekonomicznej społeczeństwa. W Budapeszcie po stronie ludu stanęło wojsko. W tej niezwykle trudnej sytuacji Karol IV mianował premierem rządu Mihály Károlyiego, który domagał się radykalnych, jak na owe czasy, reform. Okres przełomu lat 1918 i 1919 przeszedł do historii pod nazwą rewolucji astrów, w wyniku której rozpoczął się na Węgrzech krótki demokratyczny okres. Premier będący faktycznym przywódcą odradzającego się kraju wysłał do państw Ententy memorandum, w którym odcinał się od odpowiedzialności Węgier za udział w wojnie światowej, ale Ententa memorandum odrzuciła. W styczniu 1918 roku M. Károlyi został zmuszony do rekonstrukcji rządu. W efekcie skorzystała na tym Socjaldemokracja, gdyż w nowym rządzie Dénesa Berinkeya zwiększyła udział ministrów. Natomiast Mihály Károlyi został tymczasowym prezydentem. W kraju nadal było niespokojnie, swoje wpływy umacniali socjaliści oraz komuniści, głosząc hasła radykalnej zmiany. W celu zyskania poparcia społecznego rząd ogłosił w lutym 1919 roku reformę rolną, która w oczach węgierskich chłopów okazała się niewystarczająca. Anarchia sięgnęła zenitu, gdy 20 marca ustąpił D. Berinkej, a następnego dnia zrezygnował z funkcji prezydenta M. Károlyi<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> J. KOCHANOWSKI: *Węgry. Od ugody do ugody. 1867–1990*. Warszawa 1997, s. 47–53.

Teraz socjaldemokraci porozumieli się z komunistami. Utworzono nowy rząd – Rządzącą Radę Rewolucyjną, która powołała do życia Węgierską Republikę Rad. Na czele rządu stanął socjaldemokrata Sándor Garbai, a komisarzem spraw zagranicznych został Béla Kun. Komuniści powoli przejmowali władzę przy jednoczesnym pozbawianiu wpływu socjaldemokratów. Okres 133 dni rządów komunistycznych przeszedł do historii pod nazwą czerwonego terroru. W kwietniu 1919 roku wojska czechosłowackie, rumuńskie i francuskie wkroczyły na teren Węgier w celu wyzwolenia tego kraju spod rządów komunistycznych. 5 maja powstał w Arad rząd Gyuli Károlyiego, w którego składzie znalazł się Miklós Horthy jako minister obrony i szef organizowanej Armii Narodowej. Ostatecznie 1 sierpnia Rewolucyjna Rada Rządząca ustąpiła. W Budapeszcie w przejściowym okresie funkcję premiera sprawowało kilku polityków, którzy albo jak Gyula Peidl chcieli kontynuować dzieło komunistów, albo wręcz przeciwnie dążyli do ustanowienia demokratycznej formy rządów, jak István Friedrich. Ale nie mieli oni żadnej realnej władzy. Dopiero Armia Narodowa M. Horthyego była w stanie sięgnąć po nią. 15 listopada 1919 roku wkroczyła do Budapesztu, a dziewięć dni później powołano rząd Károly Huszára. Następny rząd Sándora Simonyi-Semadama był natomiast pierwszym w utworzonej monarchii węgierskiej. Za czasów premiera Pála Telekiego, który ściśle współpracował z M. Horthym, rozwijano tzw. biały terror, wymierzony w zwolenników i decydentów poprzedniej republiki socjalistycznej. W 1921 roku Karol IV starał się dwukrotnie odzyskać koronę węgierską, ale za każdym razem próby kończyły się niepowodzeniem. Ostatecznie 5 listopada 1921 roku węgierski parlament ogłosił detronizację Habsburgów, a władza została powierzona M. Horthyemu. Ponieważ forma rządów na Węgrzech miała charakter monarchii, dlatego M. Horthy otrzymał tytuł regenta<sup>20</sup>.

Nowemu systemowi politycznemu brakowało jednak poparcia Zachodu, które zapewniły dopiero rządy Istvána Bethlena. Stonował on nastroje rewizjonistyczne w oficjalnej polityce, które pojawiły się po ogłoszeniu warunków traktatu z Trianon odbierającego Węgrom ich dawne historyczne ziemie. I. Bethlen sprawował funkcję premiera przez dekadę (14.04.1921–19.08.1931). Najpierw uzyskał poparcie liderów Partii Socjaldemokratycznej (Szociáldemokrata Párt, SzDP) i obietnicę, że nie będą prowadzić akcji propagandowych o charakterze antyrządowym wśród robotników. Zaczął wprowadzać w życie reformę rolną. Sam natomiast zbliżył się do Partii Drobnych Rolników (Független Kisgazdapárt, FK), której został przewodniczącym w 1924 roku. Działania I. Bethlena miały na celu uzyskanie większości parlamentarnej zdolnej poprzeć rząd. W gospodarce prowadził politykę interwencjonizmu państwowego. W 1924 roku uzyskał pożyczkę zagraniczną, która wpłynęła na stabilizację sytuacji w kraju. W polityce zagranicznej był zwolennikiem podtrzymywania dobrych relacji z Francją

---

<sup>20</sup> Ibidem, s. 54–70.



i Wielką Brytanią. Mimo trudnego położenia w regionie rząd I. Bethelna nie wysuwał żądań rewizjonistycznych<sup>21</sup>.

Po jego upadku w 1931 roku przez krótki okres czasu na czele rządu stał Gyula Károlyi. Po nim ster władzy przejął Gyula Gömbös. Zmiana na stanowisku premiera oznaczała w polityce zagranicznej odejście od układania dobrych relacji z Francją i W. Brytanią na korzyść kursu proniemieckiego. Szczególnie po dojściu Adolfa Hitlera do władzy wzmocniły się faszystowskie tendencje G. Gömbösa. Premier używał nacjonalistycznej retoryki, prowadził propagandę przeciwko wrogom narodu, którzy mieli odmienny od niego punkt widzenia. Rozwijał zawarte w 1927 roku porozumienie z Włochami, które prolongował w 1934 roku. Przede wszystkim powrócił do polityki rewizjonistycznej względem sąsiadów i dążył do obalenia postanowień traktatu z Trianon. Działania G. Gömbösa wiodły w prostej linii do dyktatury, co niepokoiło M. Horthyego. W kraju można było wyczuć niezadowolenie z faszyzacji. W celu zdobycia jeszcze większego wpływu na losy kraju, w marcu 1935 roku premier rozwiązał parlament i ogłosił nowe wybory. Zabieg się udał i w ławach parlamentu znalazło się 171 deputowanych jego partii – Narodowa Partia Jedności na 245 wszystkich deputowanych. Następnie przystąpił do przygotowania puczu, ale w trakcie zmarł. Sześć dni po jego śmierci na premiera rządu mianowano Kálmána Darányiego. Mimo poprawy stosunków między rządem a regentem i odejścia od tak wyrażonej polityki, jaką uprawiał G. Gömbös, nowy premier nie zrezygnował z prowadzenia Węgier do faszyzmu. W maju 1938 roku regent mianował Béla Imrédyego premierem. W 1938 roku parlament przyjął ustawy o powszechnym obowiązku odbycia służby wojskowej. 2 listopada Węgry otrzymały południową Słowację i zachodnią Ruś Zakarpacką na mocy postanowień arbitrażu wiedeńskiego. Za czasów urzędowania następnego premiera Pála Telekiego Węgry zajęły dalszą część Rusi Zakarpackiej<sup>22</sup>.

W maju 1918 roku w Stanach Zjednoczonych emigracyjne ugrupowania Czechów i Słowaków podpisały umowę, która przewidywała utworzenie wspólnego państwa po I wojnie światowej (umowa pittsburska). Osobami, które prowadziły akcję zagraniczną mającą na celu międzynarodowe uznanie przyszłej Czechosłowacji byli: Tomáš Garrigue Masaryk, Edvard Beneš i Milan R. Štefánik. 29 czerwca 1918 roku Francja uznała działającą na emigracji Czechosłowacką Radę Narodową za reprezentanta Czechów i Słowaków, 9 sierpnia uczynili to Brytyjczycy, a 3 września Stany Zjednoczone. Po tym, jak Ententa uznała Czechosłowacką Radę Narodową, powołano Tymczasowy Rząd Czechosłowacki, którego premierem został T. Garrigue Masaryk, ministrem spraw zagranicznych E. Beneš, a ministrem wojny M.R. Štefánik. W połowie października 1918 roku czescy politycy w kraju powołali Komitet Narodowy, który 28 października ob-

<sup>21</sup> W. FELCZAK: *Historia Węgier*. Wrocław 1983, s. 321–325.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 327–334.



jął władzę w Pradze. Ta data została uznana za narodziny Czechosłowacji, gdyż tego samego dnia Komitet uchwalił ustawę o utworzeniu niepodległego państwa czechosłowackiego. Komitet Narodowy podjął jednocześnie współpracę z Rządem Tymczasowym<sup>23</sup>. 30 października w Turčianskym Svätým Martinie Słowacy powołali Słowacką Radę Narodową uznając, że są oni częścią narodu czechosłowackiego. Deklaracja martiańska opowiadała się za wspólnym państwem czechosłowackim i zrywała wszelkie więzy z Węgry<sup>24</sup>. Pierwsze obrady Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego miały miejsce 13 listopada 1918 roku. Przez aklamację prezydentem został wybrany T. Garrigue Masaryk. Powołano także rząd, którego premierem został Karel Kramář. Był to rząd jedności narodowej, w którym udział miały wszystkie partie uczestniczące w tymczasowym parlamencie<sup>25</sup>.

Pierwszymi problemami, z jakimi musiał zmierzyć się rząd, była sprawa ustalenia granic, szczególnie na terenie Słowacji, która nigdy nie miała swojego historycznego terytorium. Na Słowacji trzeba było odtworzyć kadry, gdyż Węgrzy, którzy do 1918 roku dominowali w tej dziedzinie, teraz musieli emigrować lub nie zezwalano im na kontynuowanie sprawowania urzędów. Ich miejsca zaczęli zajmować przyjeżdżający z zachodu Czesi. Mimo gwarancji dla autonomii słowackiej zawartej w umowie pittsburskiej aż do 1938 roku Słowacja takowej nie otrzymała. Początkowo dla tego kraju rząd centralny wyznaczył ministra do spraw Słowacji, którym został Vavro Šrobár. W dniu 8 stycznia 1919 roku odwołał on wszystkie słowackie rady narodowe i robotnicze oraz Słowacką Radę Narodową, likwidując w ten sposób widmo dwuwładzy.

W powojennym demokratycznym systemie politycznym Czechosłowacji ważną rolę odgrywały następujące partie: Republikańska Partia Ludu Rolniczego i Małorolniczego (Republikánská strana zemeďelského a malorolníckého lidu, RSZaM), którą powszechnie nazywano Partią Agrariuszy, Narodowa Demokracja (Československá národní demokracie, ČND), Socjaldemokracja (Československá sociálně demokratická strana dělnická, ČSDAD), Narodowi Socjaliści (Československá strana národně socialistická, ČSNS), Partia Ludowa (Československá strana lidová, ČSL) i Partia Komunistyczna (Komunistická strana Československa, KSČ). Ponadto na terenie Słowacji ważną rolę odgrywała Słowacka Partia Ludowa ks. Andreja Hlinki (Slovenská ľudová strana, SLS). Po pierwszych wyborach parlamentarnych w 1920 roku na premiera rządu został desygnowany Vlastimír Tusar wywodzący się z socjaldemokracji. To ugrupowanie wraz z agrariuszami stworzyło gabinet koalicji czerwono-zielonej. 27 maja 1920 roku parlament wybrał T. Garrigue Masaryka na prezydenta kraju. Wielki

<sup>23</sup> H. AGNEW: *The Czechs and the Lands of Bohemian Crown*. Stanford 2004, s. 170–171.

<sup>24</sup> J. CIĄGWA: *Prawna pozycja narodu słowackiego w ostatnim pięćdziesięcioleciu*. „Prace Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego” 1969, nr 5, s. 62–63.

<sup>25</sup> A. Czyż, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*. Katowice 2012, s. 33.

szacunek, jakim cieszył się T. Garrigue Masaryk, doprowadził do tego, że był on wybierany na prezydenta kraju jeszcze trzykrotnie. Nie sposób przecenić jego wpływu nie tylko na powstanie, lecz także na cały międzywojenny demokratyczny charakter Czechosłowacji<sup>26</sup>.

Ponieważ lewicowi działacze Partii Socjaldemokratycznej postanowili ogłosić secesję i stworzyli swoją partię, dlatego V. Tusar ustąpił ze stanowiska premiera 14 września 1920 roku. Powołano nowy rząd, tzw. urzędniczy, pod przywództwem Jana Černýego, który otrzymał poparcie wszystkich partii parlamentarnych, oprócz komunistów. W 1920 roku liderzy pięciu partii: agrarnej, socjaldemokratycznej, ludowej, narodowych socjalistów i narodowych demokratów utworzyli koalicję, zwaną Pětka. Kontrola poczynań władz czechosłowackich przez polityków związanych z koalicją była tak duża, że Pětkę uważano za rzeczywisty rząd państwowy. Siła porozumienia międzypartyjnego wyniosła ośrodek decyzyjny nie tylko poza parlament, lecz także częściowo poza rząd, gdyż faktyczne decyzje podejmowane były przez liderów głównych partii politycznych. Oprócz tego silny autorytet prezydenta i jego liczne związki z politykami umożliwiły wzrost znaczenia grupy skupionej przy T. Garrigue Masaryku, zwanej powszechnie Zamkiem (Hrad). Hrad miał poważny wpływ na politykę zagraniczną, gdyż każdy premier musiał gwarantować prezydentowi to, że w jego gabinecie ministrem spraw zagranicznych będzie E. Beneš<sup>27</sup>.

We wrześniu 1921 roku E. Beneš zostaje mianowany premierem. Jego rząd w połowie składał się z ekspertów, a w połowie z reprezentantów socjaldemokracji, narodowych socjalistów, ludowców oraz agrariuszy. Sprawą, która przyczyniła się do upadku tego gabinetu była umowa handlowa z socjalistyczną Rosją i Ukrainą. W październiku 1922 roku na czele nowego rządu stanął Antonín Švehla, lider agrariuszy. Był to typowy rząd Pětki, który przetrwał do 1926 roku. Wybory parlamentarne w 1925 roku nie przyniosły żadnemu ugrupowaniu zdecydowanej przewagi. W końcu w marca 1926 roku prezydent powołał drugi rząd Jana Černýego, ale już w październiku tegoż roku funkcja premiera wróciła do Antonína Švehli. Jego rząd został stworzony na podstawie tzw. pańskiej koalicji (agrariusze, ludowcy, narodowi demokraci oraz słowaccy ludacy, niemieccy agrariusze i niemieccy chadecy). Udział Niemców w koalicji rządowej należy uznać za sukces, gdyż dzięki polityce prezydenta udało się stworzyć w kraju sprzyjający klimat do współpracy czechosłowacko-niemieckiej. W 1929 roku w związku z chorobą nastąpiła rezygnacja A. Švehli, nowym premierem został František Udržal. W 1932 roku zastąpił go Jan Malypeter. W drugiej połowie lat 20. XX wieku w Czechosłowacji nadal rozwijał się reżim demokratyczny, chociaż pojawiły się też wśród części społeczeństwa tendencje faszystowskie, jak np. Narodowa Gmina Faszystowska w Czechosłowacji (Národní

<sup>26</sup> Patrz szerzej: J. GRUCHAŁA: *Tomasz G. Masaryk*. Wrocław 1996.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 57.

obec fašistická, NOF) oraz separatystyczne na Słowacji. Pod koniec lat 20. XX wieku koalicję rządową opuścili słowaccy ludacy, gdyż nie zgadzali się z aresztowaniem i skazaniem Vojtecha Tuki przez sąd czechosłowacki za jego działalność antypaństwową<sup>28</sup>.

W latach 30. XX wieku zmieniła się sytuacja zewnętrzna Czechosłowacji. Do i tak już niezbyt dobrych relacji z sąsiednimi Polską i Węgrami doszły wręcz tragiczne relacje z III Rzeszą. Ludność niemiecka w Czechosłowacji stała się kartą przetargową w rękach Adolfa Hitlera. Po wyborach parlamentarnych w 1935 roku partie niemieckie wyraźnie powiększyły liczbę mandatów, wśród nich dominowała Niemiecka Partia Sudecka (Sudetoněmecká strana, SS) Konrada Henleina. W tych trudnych czasach po raz pierwszy postanowiono, że rządem będzie kierował Słowak – Milan Hodža. W 1935 roku prezydentem państwa został wybrany E. Beneš. Próby skłonienia partii niemieckich i słowackich ludaków do udziału w rządzie zakończyły się fiaskiem. Presja A. Hitlera na Czechosłowację stawała się coraz większa. Filary demokracji zaczęły się rozpadać. W chwili przystępowania do zawarcia przez mocarstwa układu monachijskiego dni rządu M. Hodży były policzone. Po zawarciu układu, upada I Republika, a prezydent rezygnuje z urzędu i wyjeżdża na emigrację. Nowym prezydentem zostaje wybrany Emil Hácha. Od września do grudnia 1938 roku funkcję premiera pełnił Jan Syrový, a ostatnim premierem Czechosłowacji był Rudolf Beran. W marcu 1938 roku upada II Republika Czechosłowacji.

W okresie II wojny światowej położenie ziem omawianych państw różniło się, co wpływało na pozycję władz krajowych. W przypadku Polski mamy do czynienia z ewakuacją władz i ostatecznym ukształtowaniem się rządu na emigracji. Na terenie Czech w utworzonym protektoracie Niemcy zezwoli na kontynuowanie działań władzom II Republiki. Słowacja uzyskała pierwszą w dziejach niepodległość i do 1945 roku władze realizowały politykę krajową w ścisłym sojuszu z Niemcami. Na Węgrzech, które podobnie jak Słowacja stały się sprzymierzeńcem Niemiec, mieliśmy do czynienia z kontynuacją czynności władczych organów państwowych.

W pierwszych miesiącach po upadku I Republiki oraz po utworzeniu Protektoratu Czech i Moraw przebywający na emigracji były prezydent Czechosłowacji E. Beneš nie aspirował do przyznania mu oficjalnej reprezentacji swojego kraju i uważał się za byłego prezydenta nieistniejącego państwa. Ale jeszcze w 1939 roku rozpoczął działania zmierzające do skupienia emigracji czechosłowackiej i do uznania go za faktycznego przedstawiciela Czechosłowacji. Sytuacja była trudna, gdyż Francja i W. Brytania czuły się zobowiązane do respektowania układu monachijskiego i uznawały niepodległość Słowacji oraz rząd Protektoratu w Pradze. Faktyczne uznanie polityków emigracyjnych w Londynie za oficjalnych reprezentantów Czechosłowacji nastąpiło po upadku Francji i dojściu do władzy Win-

<sup>28</sup> J. TOMASZEWSKI: *Czechy i Słowacja*. Warszawa 2006, s. 40–42.

stona Churchilla w Wielkiej Brytanii<sup>29</sup>. Protektorem Czech i Moraw oficjalnie rządził prezydent Emil Hácha, który mianował kolejnych premierów rządu. Faktyczną władzę sprawowali jednak protektorzy desygnowani przez A. Hitlera. W przypadku Słowacji w okresie lat 1939–1945 funkcję głowy państwa pełnił ks. Józef Tiso. Niewątpliwie swoją prezydenturę splamił współpracą z III Rzeszą, a także zezwoleniem na udział w akcjach skierowanych przeciwko Żydom. Z drugiej strony, gdyby odmówił w marcu 1939 roku współpracy z Niemcami, dzieje Słowacji potoczyłyby się podobnie, z tym że najwyższą władzę w kraju pełniłby ktoś inny, np. Vojtech Tuka, który sprawował urząd premiera Słowacji do 1944 roku, po czym zastąpił go ostatni premier I Republiki Słowacji Štefan Tiso<sup>30</sup>.

Polski rząd emigracyjny początkowo rezydował we Francji, po czym w czerwcu 1940 roku udał się do W. Brytanii. W okresie wojny funkcję premiera dwukrotnie sprawował Władysław Sikorski, a także jednokrotnie August Zaleski oraz Stanisław Mikołajczyk. Ten ostatni doprowadził do porozumienia z komunistami i utworzenia rządu na terenie wyzwolanej Polski. Nie zgodziła się z tą sytuacją część emigracji, w wyniku czego w Londynie nadal powoływano kolejne rządy, które nie miały oficjalnego poparcia innych państw. Emigracja wybierała również swoich prezydentów. Natomiast na Węgrzech najwyższa władza należała do regenta, który mianował kolejnych premierów. W miarę spokojna sytuacja wewnętrzna zmieniła się dopiero w 1944 roku, gdy Niemcy zażądali zdecydowanej akcji antyżydowskiej. W tym też okresie M. Horthy zaczął poszukiwać wsparcia ze strony aliantów i sposobu rozwiązania sojuszu z III Rzeszą. Gdy dowiedział się o tym A. Hitler, wymusił rezygnację regenta z urzędu i nominalną głową państwa został faszysta Ferenc Szálasi. W każdym z trzech państw w ostatnich miesiącach wojny doszło do utworzenia koalicyjnych rządów z udziałem przedstawicieli komunistów popieranych przez J. Stalina oraz działaczy demokratycznych. W przypadku Polski i Czechosłowacji byli to głównie reprezentanci rządów emigracyjnych.

### **Organy władzy wykonawczej w socjalistycznych Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech**

W pierwszych rozwiązaniach prawnych przyjmowanych po zakończeniu II wojny światowej we wszystkich trzech państwach: w Czechosłowacji do 1948

<sup>29</sup> R. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI: *Kształtowanie się polskich i czechosłowackich władz na uchodźstwie w początkowym okresie II wojny światowej. Status prawny – podobieństwa i różnice. W: Dwa państwa, trzy narody...*, s. 161–173.

<sup>30</sup> I. KAMENEC: *Tragedia polityka, księdza i człowieka: (Józef Tiso 1887–1947)*. Przeł. P. GODLEWSKI. Warszawa 2001.

roku, Polsce do 1947 roku, na Węgrzech do 1949 roku, widoczne były bezpośrednio tradycje z czasów przedwojennych uzupełnione o pewne rozwiązania socjalistyczne. Dopiero później państwa te przyjęły założenia opierające się na zasadach konstytucji radzieckiej z 1936 roku. Nawet czechosłowacka konstytucja z 1948 roku w znacznej części odwoływała się jeszcze do przedwojennej demokratycznej tradycji. Niemniej jednak ewolucja ustrojowa szła w kierunku upodabniania systemów politycznych do modelu radzieckiego, opartego na dominacji władzy ustawodawczej nad pozostałymi organami rządzącymi, chociaż w praktyce to wąskie gremia partii komunistycznych wyznaczały kierunki rozwoju państwa.

Jeżeli chodzi o egzekutywę, to po zakończeniu II wojny światowej następowała ewolucja organów związanych z tym wymiarem władzy. Funkcje wykonawcze były przypisane różnym organom, a ich istnienie często uzależnione było od umacniania zasad reżimu socjalistycznego. Tak było z urzędem prezydenta, który w Polsce i na Węgrzech został usunięty z naczelných organów władzy odpowiednio w 1952 roku i 1949 roku, podczas gdy pozostawiono go w Czechosłowacji. Instytucję prezydenta zastąpiły w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) Rada Państwa, która *de facto* istniała już od 1947 roku, a w Węgierskiej Republice Ludowej (WRL) Prezydium WRL. Oba organy wywodziły swoją genezę z przewodnich instytucji parlamentarnych, a zatem nie miały źródła w egzekutywie, którą się stały. Jedynie w Czechosłowacji parlamentarny organ prezydialny ustanowiony tuż po zakończeniu II wojny światowej w postaci Komisji Wykonawczej zachował ścisły związek z parlamentem i pozostał w strukturze Zgromadzenia Federalnego po 1968 roku. Przy omówieniu organów władzy wykonawczej w niniejszym podrozdziale dokonałem podziału tychże organów na te, które pełniły rolę tzw. organów prezydialnych państwa: prezydent w Polsce do 1952 roku, na Węgrzech do 1949 roku, w Czechosłowacji przez cały okres socjalizmu, a także Rada Państwa w Polsce i Prezydium WRL oraz na rządy poszczególnych państw.

## Organy prezydialne

Czechosłowacja była państwem, w którym urząd prezydenta pozostawał niezmienną częścią socjalistycznego systemu politycznego. Pomimo uznania prezydenta w konstytucjach czechosłowackich za osobę stojącą na czele państwa jego rola miała charakter symboliczny. Maria Kruk stwierdza, że ta symbolika odnosiła się do uznania prezydenta za gwaranta jedności państwa. Pogląd ten nabrał szczególnego znaczenia po utworzeniu federacyjnej Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej w 1968 roku, kiedy podczas prac nad konstytucją nie pojawiły się głosy podważające konieczności zachowania urzędu prezydenta, jak to miało

miejsce w trakcie prac nad konstytucją w 1960 roku. To symboliczne znaczenie urzędu prezydenta wynikało z przywiązania do tradycji demokratycznej przedwojennej Czechosłowacji. Jednakże w nowych warunkach urząd prezydenta został całkowicie przystosowany do ustroju socjalistycznego<sup>31</sup>. Tadeusz Szymczak uważa, że uznanie prezydenta Czechosłowacji za organ wykonawczy nie wydaje się jednak słusznym poglądem. Wynika to z całkowitego uzależnienia jego pozycji od woli parlamentu i braku znaczących kompetencji o typowym charakterze wykonawczym<sup>32</sup>.

Powojenny czechosłowacki konstytucjonalizm ukazuje ewolucję pozycji prezydenta poczynając od jego wyraźnej i niezależnej odrębności od innych organów władzy do względnej podległości woli wobec ciała ustawodawczego. Po II wojnie światowej przywrócono parlamentarno-gabinetowy system rządów. Nową rzeczywistość regulowały m.in. dekrety prezydenta Edvarda Beneša. Uchwalona w 1948 roku konstytucja, której nie zgodził się podpisać urzędujący prezydent, nadal przewidywała istnienie pełnionego przez niego urzędu o stosunkowo szerokich uprawnieniach. Prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Narodowe w maksymalnie trzech turach, w pierwszej i drugiej większością 3/5 głosów deputowanych przy zachowaniu kworum, w trzeciej wybór był dokonywany spośród dwóch kandydatów, którzy wcześniej otrzymali największą liczbę głosów większością bezwzględną. W przypadku niemożności sprawowania przez prezydenta urzędu dłużej niż 6 miesięcy, zastępował go wybierany przez parlament wiceprezydent. Kadencja prezydenta trwała 7 lat i mógł być nim obywatel Czechosłowacji, który ukończył 35 lat. Można było sprawować funkcję przez maksymalnie dwie następujące po sobie kadencje. Wśród kompetencji prezydenta znalazło się m.in.: reprezentowanie kraju na zewnątrz, zwoływanie, odraczanie i rozwiązywanie parlamentu, podpisywanie ustaw, mianowanie rządu, ustalanie liczby ministerstw, odwoływanie rządu, uczestniczenie w jego posiedzeniach, mianowanie ważnych urzędników państwowych. Za swoje działania prezydent nie ponosił odpowiedzialności, a każdy jego akt wymagał kontrasygnaty branżowego ministra. Jedynie za zdradę stanu można było pociągnąć prezydenta do odpowiedzialności karnej. Wniosek w tej sprawie pochodzić mógł od Prezydium Zgromadzenia Narodowego, a ostateczna decyzja należała do parlamentu<sup>33</sup>.

Dwie następne konstytucje Czechosłowacji wprowadziły zmiany w pozycji ustrojowej prezydenta, ograniczając jego rolę kosztem wzmocnienia kompetencji parlamentu. Jak zauważa Wojciech Sokolewicz, już konstytucja z 1960 roku wyraźnie podporządkowywała prezydenta parlamentowi oraz powiązała go licz-

---

<sup>31</sup> M. KRUK: *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*. Warszawa 1976, s. 173–174.

<sup>32</sup> T. SZYMCHAK: *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*. Łódź 1976, s. 30–40.

<sup>33</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy...*, s. 64–67.



nymi więzami współpracy i współdziałania z rządem<sup>34</sup>. W pierwszym artykule konstytucji z 1960 roku poświęconemu prezydentowi uznano, że jest on odpowiedzialny za wykonywanie swoich funkcji przed parlamentem. Skrócono okres kadencji do pięciu lat, nie wspominając nic o maksymalnej liczbie możliwych kadencji. Kandydat nie musiał mieć ukończonych 35 lat, jak to miało miejsce w zapisach poprzedniej konstytucji, ale 21 lat. Wyboru dokonywało Zgromadzenie Narodowe większością 3/5 głosów ogólnej liczby deputowanych. Konstytucja nie wspominała nic o następnych turach w przypadku braku takiego wyboru. Zlikwidowano możliwość wyboru wiceprezydenta. W przypadku, gdy prezydent nie mógł wypełniać swoich obowiązków, zastępował go rząd. W porównaniu do uprawnień wynikających z konstytucji z 1948 roku prezydent nie mógł już odraczać i zamykać sesji parlamentu, nie mógł go rozwiązywać, nie przysługiwało mu także prawo do określania liczby ministerstw<sup>35</sup>.

Ostatnie unormowania prawne dotyczące pozycji prezydenta pochodzą z konstytucji z 1968 roku, która w zasadniczy sposób nie podważyła przyznanych mu kompetencji oraz wymogów wyboru zapisanych w konstytucji z 1960 roku. Kandydatem nadal mogła być osoba, która ukończyła 21 lat. Wybór głowy państwa dokonywany był przez parlament na okres pięciu lat, ale w związku ze zmianą jego struktury zmodyfikowano elekcję prezydenta. Prezydent był wybierany osobno większością 3/5 głosów wszystkich wybranych deputowanych w Izbie Ludu i Izbie Narodów w głosowaniu tajnym. Podobnie jak we wcześniejszych konstytucjach wprowadzono zasadę incompatibilis, zakazując prezydentowi piastowania ważnych funkcji w aparacie administracyjnym państwa oraz w organach wybieranych przez obywateli. Prezydent ponosił całkowitą odpowiedzialność przed parlamentem, z tym że w związku z wypełnianiem swojej funkcji odpowiedzialności nie ponosił. Gdy prezydent nie mógł realizować swoich obowiązków, zastępował go rząd. Nie uległy zmianie kompetencje prezydenta w porównaniu do tych wynikających z poprzedniej konstytucji, ale dodatkowo pojawiła się możliwość rozwiązania Zgromadzenia Federalnego. Mogło do tego dojść w przypadku, gdy projekt ustawy nie zyskał aprobaty jednej z izb i po procesie porozumienia między izbami, nadal jedna z nich zajmowała negatywne stanowisko. Wówczas prezydent mógł rozwiązać parlament<sup>36</sup>.

W Małej konstytucji RP z 1947 roku pojawia się podział władz, wśród których w zakresie egzekutywy wskazuje się na trzy organy: prezydenta, Radę Państwa i rząd<sup>37</sup>. Sejm wybierał Prezydenta Rzeczypospolitej na siedem lat bez-

<sup>34</sup> W. SOKOLEWICZ: *Czechosłowacja*. W: *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*. Red. A. BURDA. Wrocław 1967, s. 75–76.

<sup>35</sup> Ústavný zákon č 100/60: Ústava Československé socialistické republiky, art. 61–65, <http://www.upn.gov.sk/data/pdf/ustava100-60.pdf>.

<sup>36</sup> T. SZYMCAK: *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*. Warszawa 1988, s. 435–438.

<sup>37</sup> Art. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71.

względłą większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów. Jednakże, jak słusznie zauważa Tadeusz Szymczak, Mała konstytucja nie określała wymogów, jakim powinien odpowiadać kandydat na prezydenta<sup>38</sup>. Także w ustawie o wyborze prezydenta RP z 4 lutego 1947 roku brakuje informacji o zasadniczych kwalifikacjach kandydatów na urząd prezydenta<sup>39</sup>. Ustawa ta podaje jedynie to, że kandydat musiał uzyskać poparcie co najmniej 50 posłów. Nie wiadomo, jaki był na przykład minimalny wiek kandydata. Wśród kompetencji prezydenta znalazły się: zwoływanie, otwieranie, odraczanie i zamykanie obrad sejmku, w tym także na sesję nadzwyczajną, podpisywanie dekretów Rady Państwa i zarządzanie ich ogłoszenia. Ponadto, jeżeli sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez rząd projektów nie uchwalił ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, prezydent za zgodą Rady Państwa mógł ogłosić te ustawy w brzmieniu projektów rządowych. Prezydentowi nie przyznano inicjatywy ustawodawczej, ale miał prawo wydawania następujących aktów prawnych: rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy. Akty prezydenta wymagały kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Prezydent Rzeczypospolitej mianował i odwoływał premiera, a na jego wniosek ministrów. Obsadzał także urzędy cywilne i wojskowe. W czasie wojny był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Miał prawo darowania, łagodzenia kar i zarządzania amnestii. Ponadto przyjmował i wysyłał przedstawicieli dyplomatycznych. Mógł wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój, a także podpisać umowy międzynarodowe. Za wykonywanie czynności urzędowych nie ponosił odpowiedzialności. Natomiast za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne mógł być pociągnięty do odpowiedzialności przez sejm uchwałą powziętą większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatrywał i wyrok wydawał Trybunał Stanu. Mała konstytucja wprowadzała zasadę incompatibilitas. Prezydenta zastępował marszałek sejmku.

Ostatecznie w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej reprezentatywną funkcję głowy państwa przyznano jednak przewodniczącemu Rady Państwa. Organ ten wywodzi swoje istnienie z władzy o charakterze ustawodawczym, gdyż ewoluował z pozycji Prezydium Krajowej Rady Narodowej (KRN), które pełniło funkcję tymczasowego parlamentu. KRN spośród swoich członków wybierał skład Prezydium, a przewodniczącym Prezydium był przewodniczący KRN, który, łącząc te dwie funkcje, pełnił rolę głowy państwa. Niewątpliwie postać przewodniczącego KRN i Prezydium w jednej osobie była odwzorowaniem roli, jaką w okresie przedwojennym pełnił prezydent RP. Ale organizacyjno-personalne połączenie stanowisk szefa parlamentu i Prezydium wynikające z zapisów Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego odwoływało się już do zasa-

<sup>38</sup> T. SZYMCHAK: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 63.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze prezydenta RP. Dz.U. z 1947 r., nr 9, poz. 43.

dy jedności władzy charakterystycznej dla ustrojów socjalistycznych. Prezydium posiadało swoje kompetencje, w tym kontrolę instytucji państwowych czy też zwoływania sesji KRN.

Rada Państwa mogła składać się w minimalnym zakresie z prezydenta, marszałka i 3 wicemarszałków sejmu, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a w czasie wojny z Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego. W składzie maksymalnym mogła być poszerzona o innych członków wybranych przez sejm na podstawie jednomyślnego wniosku Rady Państwa. Należy zaznaczyć, że sejm nie miał prawa odwołania członków Rady, której kadencja nie była z góry określona. Do jej kompetencji można zaliczyć: sprawowanie nadzoru nad radami narodowymi, zatwierdzanie rządowych dekretów z mocą ustawy, podejmowanie uchwał w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego, wyrażanie zgody na ogłoszenie ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekrutów, inicjatywę ustawodawczą, rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli<sup>40</sup>. Po 1952 roku Rada Państwa przejęła znaczną część kompetencji, które wcześniej posiadał prezydent. Ta funkcja została bowiem zlikwidowana. Prawne podstawy działalności Rady Państwa znajdowały się w artykułach 29–33 Konstytucji PRL<sup>41</sup>. Członkowie Rady Państwa byli wybierani przez sejm spośród posłów, przy czym marszałek i wicemarszałkowie nie mogli piastować funkcji przewodniczącego Rady. Skład liczbowy Rady określono na 17 osób, w tym oprócz przewodniczącego wchodziło do niej czterech zastępców, sekretarz oraz jedenastu członków. Rada działała kolegiałnie i była podległa sejmowi. Jej kadencję związane z kadencją sejmu, a do kompetencji zaliczono m.in.: zarządzanie wyborów do sejmu i zwoływanie jego sesji, sprawdzanie zgodności prawa z konstytucją, wykładnię prawa, wydawanie dekretów z mocą ustawy, mianowanie i odwoływanie przedstawicieli PRL w obcych państwach oraz przyjmowanie przedstawicieli innych państw w kraju, ratyfikowanie i wypowiedzanie umów międzynarodowych, nadzór nad radami narodowymi, wprowadzenie stanu wojennego. Jak wskazuje Kazimierz Działocha, Rada Państwa przeszła w PRL ewolucję i do 1956 roku w praktyce politycznej dominowała nad sejmem, ale później jej rola ulegała znacznemu ograniczeniu<sup>42</sup>.

Powojenny ustroj Węgier początkowo regulowała ustawa I z 1946 roku, która była dziełem jedyne go aż do 1990 roku demokratycznie wyłonię go parlamentu na Węgrzech. Tekst ustawy składał się z dziewiętnastu paragrafów, przy czym większość z nich odnosiła się do pozycji prezydenta stojącego na czele Republiki Węgierskiej. W jego rękach spoczywała władza wykonawcza, którą dzielił z rządem. Prezydent mianował rząd przy uwzględnieniu opinii Komisji

<sup>40</sup> Ibidem, art 16.

<sup>41</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.

<sup>42</sup> K. DZIAŁOCHA: *Ewolucja prawna organów prezydialnych w państwach socjalistycznych*. Wrocław 1974, s. 26–37.

Politycznej oraz zasady większości w parlamencie, a na wniosek premiera mianował ministrów. Kadencja prezydenta miała trwać cztery lata, a mógł nim zostać obywatel węgierski po ukończeniu 35 lat. Kandydat musiał uzyskać poparcie 50 deputowanych Zgromadzenia Narodowego. Wybór był dokonywany przez parlament w maksymalnie trzech turach. W dwóch pierwszych potrzebna była większość 2/3 głosów wszystkich deputowanych, w trzeciej wystarczyła większość zwykła bez względu na liczbę głosujących. Prezydent reprezentował kraj w stosunkach międzynarodowych, mianował i przyjmował przedstawicieli dyplomatycznych, mógł wypowiedzieć wojnę, wprowadzić stan wojenny, zawrzeć pokój, użyć wojsko poza granicami kraju po uzyskaniu zgody ze strony parlamentu. Ponadto przysługiwało mu prawo łaski, udzielenia amnestii. Zrzeczenie urzędu następowało wobec Zgromadzenia Narodowego, a przewodniczący tego ciała pełnił funkcję prezydenta do chwili wyboru nowego. Prezydent odpowiadał za naruszenie konstytucji i ustaw przed parlamentem. Jednakże konstytucja z 18 sierpnia 1949 roku znosiła urząd prezydenta i przekazywała kompetencje głowy państwa Radzie Prezydialnej Węgierskiej Republiki Ludowej. Rada posiadała uprawnienia, które *de facto* sytuowały ją zarówno w strukturze władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Działo się tak dlatego, że mogła zastępować parlament między sesjami w całym zakresie jego działania z wyjątkiem prawa zmiany konstytucji. Co więcej Rada została uznana za reprezentanta narodu, gdy nie zbierał się parlament. Rada składała się z przewodniczącego, dwóch zastępców, sekretarza i siedemnastu członków wybieranych przez Zgromadzenie Narodowe spośród swoich członków podczas pierwszego posiedzenia. Zakazano członkom rządu ubiegania się o członkostwo w Radzie. Wśród kompetencji Rady można wymienić następujące: zarządzanie wyborów do parlamentu i zwoływanie jego sesji, zarządzanie ogólnonarodowego referendum, zawieranie i ratyfikowanie umów międzynarodowych, mianowanie ważnych urzędników administracji i oficerów sił zbrojnych, możliwość ogłaszania ustaw, inicjatywa ustawodawcza, uchylanie ustaw sprzecznych z konstytucją, wydawanie dekretów na mocy ustawy, nadzór nad radami narodowymi jako terenowymi organami władzy państwowej. Rada wnioskowała do parlamentu o powołanie rządu. Obowiązkiem Rady było składanie systematycznych sprawozdań ze swojej działalności przed Zgromadzeniem Narodowym<sup>43</sup>.

## Rząd

Jeżeli chodzi o funkcjonowanie rządu, w omawianych krajach parlament posiadał uprawnienia w zakresie kształtowania składu rządu, jego powołania

<sup>43</sup> H. DONATH: *Przemiany ustrojowo-prawne na Węgrzech...*, s. 110–112.

i odwołania. W konstytucjach polskiej i węgierskiej ustalono, że kadencja rządu jest związana z kadencją parlamentu, podczas gdy w czechosłowackich ustawach zasadniczych zmiany w rządzie następowały na drodze konstytucyjnego zwyczaj. Parlamentom przyznano także możliwość wnoszenia o wotum zaufania lub nieufności w stosunku do rządu. Jednakże w rzeczywistości podstawowe decyzje personalne oraz czas trwania danej struktury rządu podejmowane były w łonie naczelnego kierownictwa rządzących partii komunistycznych. W ostatniej konstytucji czechosłowackiej przepisy o powoływaniu rządu wyglądały następująco. Prezydent powoływał rząd, który następnie występował przed Zgromadzeniem Federalnym z deklaracją programową i wnioskiem o przyznanie mu wotum zaufania. Rząd je otrzymywał, gdy ponad połowa deputowanych w Izbie Ludu i Izbie Narodów opowiedziało się za nim. Na Węgrzech Zgromadzenie Krajowe powoływało i odwoływało rząd i jego członków na wniosek Prezydium Węgierskiej Republiki Ludowej<sup>44</sup>. Konstytucja PRL wskazywała na to, że rząd był powoływany i odwoływany przez sejm, a gdy ten nie obradował, czyniła to Rada Państwa.

W okresie socjalistycznym możemy wyróżnić dwie grupy konstytucyjnych regulacji dotyczących struktury rządu. W pierwszej znajdowały się enumeratywne wyliczone wszystkie ministerstwa i inne organy administracji państwowej, których kierownicy wchodziłi w skład rządu. W drugiej wskazano jedynie na ogólne kategorie dziedzin, których kierownicy byli członkami rządu. Pierwszy sposób zapisów znalazł odzwierciedlenie w konstytucjach uchwalonych pod koniec lat 40. i na początku lat 50. XX wieku z wyjątkiem Konstytucji PRL z 1952 roku oraz czechosłowackiej z 1948 roku, które przyjęły w swych zapisach bardziej ogólne rozwiązania charakterystyczne dla drugiego sposobu regulacji. Ten właśnie sposób uwzględniono w konstytucjach czechosłowackich z 1960 i 1968 roku. Należy wskazać, że pierwszy sposób petryfikował skład rządu i system naczelnich organów administracji, gdyż w praktyce uniemożliwiał ich dostosowywanie do zmieniających się potrzeb rozwojowych państwa. Dlatego też w celu wprowadzenia zmian w składzie rządu dokonywano odstępstw od konstytucji, wprowadzając regulacje ustawowe, jak na przykład na Węgrzech po rewolucji narodowej<sup>45</sup>.

W Czechosłowacji konstytucja z 1948 roku w § 80 wskazywała na następujący skład rządu: premier, zastępcy premiera, ministrowie i sekretarze stanu<sup>46</sup>. Następna konstytucja z 1960 roku w § 66 w składzie rządu wymieniała przewodniczącego, zastępców przewodniczącego oraz ministrów<sup>47</sup>. Konstytucja

<sup>44</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy...*, s. 77, 210–211.

<sup>45</sup> M. GRZYBOWSKI: *Rząd w państwie socjalistycznym*. Warszawa 1980, s. 208–210.

<sup>46</sup> Ústavný zákon č 150/1948: Ústava Československé republiky, <http://www.upn.gov.sk/data/pdf/ustava150-48.pdf> (dostęp: 3.06.2013).

<sup>47</sup> Ústavný zákon č 100/60: Ústava Československej socialistickej republiky, <http://www.upn.gov.sk/data/pdf/ustava100-60.pdf> (dostęp: 25.05.2013).

z 1968 roku w składzie rządu wyszczególniała: przewodniczącego, zastępców przewodniczącego, ministrów oraz sekretarzy stanu. Funkcja tych ostatnich została zniesiona w 1970 roku, a sprawowali ją dla przeciwwagi przedstawiciele innego narodu niż reprezentant tego, który był ministrem. Jeżeli ministrem był Czech, to sekretarzem stanu był Słowak i odwrotnie. Po 1970 roku zachowano zasadę parytetu narodowego przez powierzenie funkcji w rządzie w przybliżeniu tej samej liczbie Słowaków i Czechów. Jednocześnie Konstytucja w pkt. 125 ustanawiała osobne rządy dla Czeskiej oraz Słowackiej Republiki Socjalistycznej, które miały składać się z przewodniczącego, zastępców i ministrów, kończąc tym samym z asymetrią organów władzy<sup>48</sup>. Należy bowiem zaznaczyć, że od zakończenia II wojny światowej do 1968 roku w Czechosłowacji oprócz rządu i parlamentu ogólnokrajowego, na Słowacji znajdowały się krajowe organy władzy ustawodawczej i wykonawczej w postaci Słowackiej Rady Narodowej i Prezydium Pełnomocników. Tę dychotomię w zakresie działania organów władzy w dwóch czechosłowackich krajach wprowadzała konstytucja z 1948 roku i potwierdzała konstytucja z 1960 roku<sup>49</sup>. W tej ostatniej Prezydium uznano za organ władzy wykonawczej składający się z szesnastu osób na czele z przewodniczącym. Kadencję Prezydium uzależniono od kadencji Rady Narodowej, która powoływała i odwoływała jego członków. Do kompetencji Prezydium zaliczono m.in.: wprowadzanie w życie ustaw, koordynowanie i kierowanie działaniami pełnomocników Rady Narodowej, mianowanie urzędników państwowych<sup>50</sup>. Sytuacja uległa zmianie w 1968 roku, gdy w życie weszła nowa konstytucja. Od tego momentu zarówno na Słowacji, jak i w Czechach mieliśmy do czynienia z lokalnymi ciałami ustawodawczymi i wykonawczymi oprócz tych o charakterze federalnym. Rządy poszczególnych republik organizowały i zapewniały wykonanie zadań w dziedzinach związanych z gospodarką, kulturą i rozwojem socjalnym. Rządy związane były z krajowymi Radami Narodowymi, które wybierały je na okres swojej kadencji, a także mogły odwołać. Na czele rządów stał premier Słowacji oraz Czech<sup>51</sup>.

Węgierska konstytucja z 1949 roku w rozdziale IV w § 23 w składzie Rady Ministrów wymieniała jej prezesa, zastępcę lub zastępców, ministra lub ministrów bez teki, ministrów kierujących poszczególnymi resortami. W § 24 wymieniano 15 resortów ministerialnych. Po rewolucji narodowej zmieniono nazwę rządu z Rady Ministrów na Węgierski Rewolucyjny Rząd Robotniczo-Chłopski. Konstytucja PRL w lakoniczny sposób prezentowała skład rządu, należeli do niego: prezes Rady Ministrów, wiceprezesi, ministrowie, przewodniczący komisji i komitetów.

<sup>48</sup> M. GRZYBOWSKI: *Rząd w państwie socjalistycznym...*, s. 215–216.

<sup>49</sup> J. CIĄGWA: *Prawna pozycja narodu słowackiego...*, s. 77 i n.

<sup>50</sup> Ústavný zákon č 100/60: Ústava Československej socialistickej republiky, art. 83–85, <http://www.upn.gov.sk/data/pdf/ustava100-60.pdf> (dostęp: 25.05.2013).

<sup>51</sup> M. KRUK: *Ustrój polityczny...*, s. 221–226.



W omawianych państwach w praktyce na przestrzeni lat ukształtowały się wewnętrzne gremia rządowe, których zadaniem było ściśle i bezpośrednie wykonywanie zadań zarządzających. Na Węgrzech były to Prezydium Rady Ministrów oraz Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, w federacyjnej Czechosłowacji Prezydium Rządu, które otrzymało konstytucyjne umocowanie. Ten wewnętrzny organ składał się z premiera i wicepremierów. W Polsce węższymi organami rządowymi były Prezydium Rządu oraz Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Te węższe gremia miały możliwość bardziej efektywnie realizować zadania należące do władzy wykonawczej w dziedzinie koordynacji prac organów gospodarczych i administracyjnych.

Na zakończenie rozważań dotyczących struktury rządu należy wskazać, jaka była pozycja jego przewodniczącego. W warunkach socjalistycznych pozycja premiera była wyższa niż pozostałych członków rządu. Premier miał pełnić aktywną rolę, inicjować i kontrolować pracę rządu. Przy czym w federacyjnej konstytucji Czechosłowacji oraz na Węgrzech premier był w myśl zapisów prawa przewodniczącym kolegiального organu wykonawczo-zarządzającego, natomiast w PRL nie określono precyzyjnie zakresu jego kompetencji.

Warto przyjrzeć się relacji rządu z najważniejszymi organami władzy państwowej. Zagadnienie to należałoby zacząć od omówienia relacji rządu z parlamentem. W relacjach tego typu w okresie socjalistycznym możemy zauważyć przede wszystkim kreacyjną rolę parlamentu wobec rządu, która wyrażała się w powoływaniu i odwoływaniu całego składu rządu przez parlament. W czechosłowackiej konstytucji z 1948 roku parlament przedkładał jednak tylko opinię wobec powołania rządu, którą brał pod uwagę prezydent, powołując gabinet. Prezydent miał też prawo odwoływania rządu. Natomiast kreacyjna rola ówczesnego parlamentu wyrażała się tym, że ustanawiał ministerstwa w drodze ustaw oraz określał kompetencje i pozycję ustrojową premiera. Zatem pierwsza powojenna konstytucja czechosłowacka nawiązywała raczej do rozwiązań znanych z demokratycznej konstytucji tego państwa z 29 lutego 1920 roku. Sytuacja uległa pewnej zmianie w późniejszych, w pełni socjalistycznych konstytucjach Czechosłowacji, gdyż obligowała rząd do wystąpienia przed parlamentem w celu uzyskania wotum zaufania po powołaniu przez prezydenta. Parlament mógł również wyrazić wotum nieufności. Na Węgrzech po 1949 roku powołaniem i odwołaniem rządu zajmował się parlament na wniosek Prezydium WRL. W Polsce po 1952 roku rząd był powoływany i odwoływany przez sejm.

Drugą kategorią relacji łączących rząd z parlamentem jest kontrola. W omawianych państwach występowały dwa zasadnicze modele tych relacji. W pierwszym rząd nie miał wpływu na organ kontroli, gdyż ten uzależniony był od parlamentu. Egzemplifikacją tego modelu były rozwiązania zawarte w Konstytucji RP z 1947 roku. Natomiast we wszystkich pozostałych przypadkach, czyli konstytucjach czechosłowackich, węgierskiej i polskiej z 1952 roku organ kontroli państwowej związany był z rządem, jako organem nadrzędnym. W Polsce istotną

cezurę czasową stanowi rok 1976 i nowelizacja konstytucji. Wówczas Najwyższa Izba Kontroli (NIK) została podporządkowana rządowi, mimo formalnego pozostawienia podporządkowania NIK sejmowi i Radzie Państwa. W Czechosłowacji przewodniczącego Komitetu Kontroli Ludowej i jego członków mianował rząd federalny, a w przypadku republik związkowych w odniesieniu do lokalnych organów kontroli czyniły to poszczególne rządy. Na Węgrzech to Rada Prezydialna WRL posiadała uprawnienia przy powoływaniu Centralnej Komisji Kontroli Ludowej. Ale mimo pozbawienia rządu wpływu na skład osobowy Centralnej Komisji Kontroli posiadał on ogólne zwierzchnictwo nad tym organem. Trzecia płaszczyzna relacji parlamentarno-gabinetowych dotyczyła możliwości dokonywania korekt w projektach planów ustaw zgłaszanych przez rząd, w tym budżetu.

W sferze relacji rząd – władza sądownicza należy wskazać, że w praktyce konstytucyjnej omawianych państw były to związki cechujące się odrębnością i niezależnością. Zarówno Sąd Najwyższy, jak i podległe mu inne sądy nie były związane dyrektywami rządowymi. Niemniej jednak możemy wskazać na pewne obszary wspólnej działalności rządu i sądownictwa. Rady Ministrów mogły wydawać akty, które wiązały sądy w zakresie orzekania oraz determinowały terytorialną organizację sądownictwa, a minister sądownictwa sprawował nadzór nad pozaorzeczniczą działalnością sądów. W Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech po wprowadzeniu ustroju socjalistycznego upowszechnił się model oddzielenia prokuratury od zależności rządowej. We wszystkich państwach prokuratura była odrębnym organem podporządkowanym parlamentowi i naczelnemu organowi prezydialnemu. Dlatego też rząd nie miał wpływu na obsadę personalną i wytyczanie kierunku działań prokuratury generalnej<sup>52</sup>.

Na zakończenie rozważań dotyczących relacji parlamentarno-gabinetowych należy zaznaczyć, że w miarę upływu czasu zmniejszała się częstotliwość stanowienia aktów prawnych przez rząd, z drugiej strony następowała też emancypacja gabinetu i zmniejszanie aktywności i wpływu parlamentu na rząd.

### **Praktyczny wymiar funkcjonowania władzy wykonawczej w warunkach socjalistycznych w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech**

Koniec II wojny światowej przyniósł nowy podział Europy. Za wsparcie aliantów, Józef Stalin otrzymał wschodnią i środkową część kontynentu. Mimo zezwolenia na instalację władzy komunistycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, nie były one przygotowane na taki rozwój wydarzeń. Partie ko-

---

<sup>52</sup> Ibidem, s. 152–157, 159–171.

munistyczne działające na tym obszarze charakteryzowały się słabością strukturalną oraz personalną, poza tym społeczeństwa tych krajów nie wykazywały chęci przeprowadzenia rewolucji socjalistycznych. Dlatego też budowa socjalizmu musiała odbywać się drogą odgórną. Można stwierdzić, że ustanawianie władzy w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech odbywało się w podobny sposób. Najpierw wzmacniano lokalne organizacje komunistyczne między innymi przybyszami ze Związku Radzieckiego. Następnie tworzone rządy koalicyjne z udziałem przedstawicieli przedwojennych partii oraz partii komunistycznych, by w takich warunkach komuniści, prowadząc akcje sabotażu, mogli zdobywać przewagę nad innymi siłami politycznymi. Do 1948 roku w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech zakończył się proces przejmowania władzy przez komunistów.

Jeżeli chodzi o organy władzy, w Polsce na obszarach wyzwolanych spod niemieckiej okupacji kontrolę przejmował utworzony w Moskwie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN). Był to samowolny organ władzy wykonawczej, który funkcjonował od lipca do końca grudnia 1944 roku. Przewodniczącym został Edward Osóbka-Morawski, a siedzibą PKWN był Lublin. 31 grudnia 1944 roku PKWN został przekształcony w Tymczasowy Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowił konkurencję dla emigracyjnego rządu w Londynie. Na czele Rządu Tymczasowego nadal stał E. Osóbka-Morawski, ale od lutego 1945 roku siedzibą była Warszawa. Po zakończeniu wojny 28 czerwca 1945 roku Rząd Tymczasowy zmienił nazwę i strukturę. Od tej pory był to Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (TRJN), w którym oprócz komunistów oraz przedstawicieli partii z nimi sprzymierzonych, zasiedli niektórzy członkowie rządu emigracyjnego z wicepremierem Stanisławem Mikołajczykiem. TRJN został powołany przez przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej Bolesława Bierut<sup>53</sup>. Został uznany na arenie międzynarodowej. Na Węgrzech w pierwszych dniach grudnia 1944 roku w Szeged powołano do życia Węgierski Narodowy Front Niepodległości, w którym znaleźli się przedstawiciele Węgierskiej Partii Komunistycznej (Kommunisták Magyarországi Pártja, KMP) oraz partii działających przed II wojną światową. W grudniu 1944 roku dokonano wyboru deputowanych do legislacyjnego Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego, które następnie wybrało Tymczasowy Rząd Narodowy. Na jego czele stanął gen. Miklós Béla Dálnoki. Początkowo siedzibą rządu był Debreczyn, a potem Budapeszt<sup>54</sup>. W przypadku Czechosłowacji rozmowy na temat powojennego kształtu tego państwa toczyły się w Moskwie z udziałem przedstawicieli rządu emigracyjnego oraz komunistów. Dnia 4 kwietnia 1945 roku w Koszycach powołano rząd Frontu Narodowego Czechów i Słowaków z udziałem reprezentantów partii przedwojennych, w tym komunistów. Na czele rządu stanął Zdeněk Fierlinger<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> A. ALBERT [W. ROSZKOWSKI]: *Najnowsza historia Polski. 1914–1993*. T. 2. Londyn 1994, s. 7–33.

<sup>54</sup> J. KOCHANOWSKI: *Węgry...*, s. 115–116.

<sup>55</sup> J. TOMASZEWSKI: *Czechy i Słowacja...*, s. 155.

Początkowe koalicje komunistów z partiami o pochodzeniu przedwojennym miały na celu pozyskanie społecznego uznania dla procesu odbudowy państw po zakończeniu II wojny światowej. Józef Stalin musiał działać ostrożnie, wiedział, że szczególnie w Polsce i na Węgrzech istnieje realna możliwość wybuchu antykomunistycznych wystąpień. Wzmacnianie lokalnych partii komunistycznych, które w Polsce i na Węgrzech w okresie międzywojennym działały nielegalnie, odbywało się przez wysyłanie rodzimych komunistów, którzy do końca II wojny światowej rezydowali w ZSRR. W listopadzie 1944 roku do Szeged przybywają późniejsi prominentni działacze partii komunistycznej Mihály Farkas, Ernő Gerő, József Révai, Imre Nagy. Na początku 1945 roku na Węgrzech zjawia się Mátyás Rákosi. Na ziemiach polskich jeszcze w styczniu 1942 roku z inicjatywy przybyłych z ZSRR polskich komunistów zostaje utworzona tajna Polska Partia Robotnicza. W 1943 roku po zabójstwie Pawła Findera i Małgorzaty Fornalskiej, kierownictwo przejmuje działający w kraju Władysław Gomułka, ale sekretarzem partii wybrany zostaje kremłowski sprzymierzeniec Bolesław Bierut. Inna była sytuacja czechosłowackich komunistów, którzy mogli legalnie działać w okresie międzywojennym. Jednakże również i w tym przypadku od 1939 roku działalność komunistów w kraju była całkowicie niemożliwa. Dlatego wielu z nich wyjechało do ZSRR, a powrócili dopiero w 1945 roku, np. Klement Gottwald, Rudolf Slánský i inni.

Ostateczne przejście władzy przez komunistów miało miejsce w Polsce w 1947 roku po sfałszowaniu wyborów do sejmu. Na pierwszym posiedzeniu sejmu 4 lutego 1947 roku Stanisław Mikołajczyk odmówił uznania nowej władzy legislacyjnej i dokonania zmian konstytucyjnych. Późniejsze wydarzenia stanowiły już tylko konsekwencję wyborów z 1947 roku. Na Węgrzech w 1947 roku komuniści zajęli pierwsze miejsce w wyborach parlamentarnych, ale musieli jeszcze wówczas liczyć się z innymi ugrupowaniami. Rok później powstała Węgierska Partia Robotnicza (Magyar Dolgozók Pártja, MDP) z połączenia komunistów z socjaldemokratami, a w 1949 roku w wyborach parlamentarnych komunistyczny Węgierski Ludowy Front Narodowy zdobył prawie 100% mandatów<sup>56</sup>. Natomiast w Czechosłowacji tzw. zwycięstwo lutowe otworzyło drogę komunistom do całkowitego przejścia władzy. Polegało ono na tym, że w lutym 1948 roku premier Klement Gottwald dokonał rekonstrukcji rządu, powołując na stanowiska ministrów sprzymierzeńców partii komunistycznej<sup>57</sup>.

Zarysowany proces, w którym wskazano na dwa zjawiska: odtwarzanie oficjalnych organów władzy oraz tworzenie partii komunistycznych i przejmowanie przez nie kontroli po II wojnie światowej, stał się podstawą dwubiegunowej

<sup>56</sup> A. Czyż, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej. Od Jánosa Kádára do Viktora Orbána*. Katowice 2011, s. 21–22.

<sup>57</sup> F. FEJTO: *Praski zamach stanu. 1948*. Warszawa 1990, s. 115–121; K. KAPLAN: *The Short March. The Communist Takeover in Czechoslovakia. 1945–1948*. London 1987, s. 174–188.

struktury politycznej w socjalistycznych Czechosłowacji, Polsce i Węgrzech. Po przejściu przez komunistów władzy nastąpiła konsolidacja zasad ustroju socjalistycznego. W jego prawno-ustrojowym wymiarze władza wykonawcza należała do rządu oraz prezydenta w przypadku Czechosłowacji oraz Prezydium WRL i Rady Państwa w Polsce. Jednakże głównym ośrodkiem decyzyjnym były najwyższe organy poszczególnych partii komunistycznych.

W powojennej socjalistycznej Czechosłowacji funkcje premierów rządu pełniły następujące osoby: Klement Gottwald (1946–1948), Antonín Zápotocký (1948–1953), Viliam Široký (1953–1963), Jozef Lenárt (1963–1968), Oldřich Černík (1968–1970), Lubomír Štrougal (1970–1988), Ladislav Adamec (1988–1989), Marián Čalfa (1989–1992). Wszyscy premierzy należeli do Komunistycznej Partii Czechosłowacji (KSČ). Prezydentami kraju po ustąpieniu E. Beneša byli: Klement Gottwald (1948–1953), Antonín Zápotocký (1953–1957), Antonín Novotný (1957–1968), Ludvík Svoboda (1968–1975), Gustáv Husák (1975–1989), Václav Havel (1989–1992). Faktyczna władza należała jednakże do szefów Komunistycznej Partii Czechosłowacji, którzy w latach 1945–1953 sprawowali funkcję przewodniczących, w latach 1953–1971 – pierwszych sekretarzy, w latach 1971–1989 – generalnych sekretarzy, a od 1989 roku – ponownie przewodniczących partii: Klement Gottwald (1929–1953), Antonín Novotný (1953–1968), Alexander Dubček (1968–1969), Gustáv Husák (1969–1987), Miloš Jakeš (1987–1989), Karel Urbánek (1989), Ladislav Adamec (1989–1990), Jiří Svoboda (1990–1993).

Po przejściu władzy przez czechosłowackich komunistów system partyjny tego kraju był uzupełniony o satelickie ugrupowania, które miały nikły wpływ na losy Czechosłowacji. Władze państwowe wiernie odwzorowywały model radziecki i nawet po śmierci Józefa Stalina nie mieliśmy do czynienia z procesem odwilży. Dopiero w drugiej połowie lat 60. XX wieku widoczne są oznaki ożywienia politycznego, którego efektem były wydarzenia praskiej wiosny. W jej wyniku odsunięto od władzy dogmatycznych przywódców, a ster w sprawach państwowych przejęli reformatorzy: Oldřich Černík, Alexander Dubček czy Josef Smrkovský. Politycy ci zajęli najważniejsze urzędy państwowe. Jednakże proces przemian został negatywnie przyjęty przez pozostałe kraje demokracji ludowej, w wyniku czego w sierpniu 1968 roku doszło do inwazji wojsk Układu Warszawskiego. Sytuacja w Czechosłowacji powróciła do stanu poprzedniego. Normalizacja, jak określono stan po 1969 roku, doprowadziła do apatii społecznej i wycofania się obywateli ze sfery politycznej do życia prywatnego. Przywódcy państwowi i partyjni uzyskali w ten sposób kontrolę nad życiem publicznym. Stan ten dopiero zmieniła aksamitna rewolucja w 1989 roku.

W powojennej Polsce po Edwardzie Osóbce-Morawskim premierem rządu był Józef Cyrankiewicz (1947–1952), który pełnił również funkcję pierwszego premiera rządu po zmianie nazwy państwa na Polską Rzeczpospolitą Ludową. Po nim urząd Prezesa Rady Ministrów należał do: Bolesława Bieruta (1952–1954), ponownie do Józefa Cyrankiewicza (1954–1970), Piotra Jaroszewicza



(1970–1980), Edwarda Babiucha (1980), Józefa Pińkowskiego (1980–1981), Wojciecha Jaruzelskiego (1981–1985), Zbigniewa Messnera (1985–1988), Mieczysława Rakowskiego (1988–1989). Natomiast Czesław Kiszczak w 1989 roku nie zdołał sformować gabinetu. Na czele Rady Państwa stali: Bolesław Bierut (1947–1952), Aleksander Zawadzki (1952–1964), Edward Ochab (1964–1968), Marian Spychalski (1968–1970), Józef Cyrankiewicz (1970–1972), Henryk Jabłoński (1972–1985) i Wojciech Jaruzelski (1985–1989).

Najwyższa władza w PRL należała do naczelnego kierownictwa partii komunistycznej. Biuro Polityczne oraz Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej były tymi instancjami, które stanowiły ośrodek decyzyjny w naszym kraju. Zmiana na stanowiskach przywódców partyjnych była powodowana zamieszkami społecznymi wymierzonymi we władzę państwową. Taka sytuacja miała miejsce w 1956 roku, gdy na czele partii stanął Władysław Gomułka, w 1970 roku, gdy do władzy doszedł Edward Gierek i w 1981 roku, w związku z objęciem stanowiska pierwszego sekretarza PZPR przez Wojciecha Jaruzelskiego. W historii PZPR pierwszymi sekretarzami byli: Bolesław Bierut (1948–1956), Edward Ochab (1956), Władysław Gomułka (1956–1970), Edward Gierek (1970–1980), Stanisław Kania (1980–1981), Wojciech Jaruzelski (1981–1989) i Mieczysław Rakowski (1989–1990).

Funkcję premierów socjalistycznych Węgier sprawowali: István Dobi (1949–1952), Mátyás Rákosi (1952–1953), Imre Nagy (1953–1955), András Hegedüs (1955–1956), Imre Nagy (1956), János Kádár (1956–1958), Ferenc Münnich (1958–1961), János Kádár (1961–1965), Gyula Kállai (1965–1967), Jenő Fock (1967–1975), György Lázár (1975–1987), Károly Grósz (1987–1988) i Miklós Németh (1989–1990). Na czele Prezydium Węgierskiej Republiki Ludowej stali: Árpád Szakasits (1949–1950), Sándor Rónai (1950–1952), István Dobi (1952–1967), Pál Losonczi (1967–1987), Károly Németh (1987–1988) i Brunó Ferenc Straub (1988–1989).

Na Węgrzech w 1948 roku powstała Węgierska Partia Pracujących (Magyar Munkáspárt, MM), na czele której stali Mátyás Rákosi (1948–1956, do 1953 roku jako sekretarz generalny), Ernő Gerő (w 1956 roku jako pierwszy sekretarz), János Kádár (w 1956 roku jako pierwszy sekretarz). Po upadku powstania węgierskiego partia zmieniła nazwę na Węgierską Socjalistyczną Partię Robotniczą (Magyar Szocialista Munkáspárt, MSzM), którą od 1956 do 1988 roku rządził János Kádár, a po nim Károly Grósz (1988–1989) i Rezső Nyers (1989).

W okresie rządów M. Rákosiego Węgry były krajem, który najwierniej realizował zasady polityki stalinowskiej. Taki styl sprawowania władzy doprowadził do wielkiego niezadowolenia społecznego, czego wyrazem była rewolucja węgierska jesienią 1956 roku. W trakcie społecznego wystąpienia wobec władzy doszło do zmian na najwyższych stanowiskach państwowych. Premierem został Imre Nagy, a na czele partii komunistycznej stanął János Kádár. Interwencja zbrojna wojsk ZSSR na początku listopada doprowadziła do pacyfikacji ludności



i odtworzenia socjalistycznej formy rządów. W 1956 roku na czele rządu i partii stanął János Kádár, który za cenę częściowej liberalizacji systemu gospodarczego starał się pozyskać Węgrów. W latach 80. XX wieku polityka kadaryzmu ostatecznie okazała się nieskuteczna. A w okresie przełomu ludność węgierska zdecydowała się poprzeć stosunkowo nieliczną w latach 80. opozycję antykomunistyczną w wyborach parlamentarnych w 1990 roku<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Informacje na temat najwyższych funkcjonariuszy państwowych i partyjnych w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech pochodzą z Internetowej Wikipedii (dostęp: 6.06.2013).

Sebastian Kubas

**Legal, Systemic and Practical Dimension of the Head of State and Government Functioning in Czechoslovakia, Poland and Hungary in the 20th century (1918–1989)**

Summary

The chapter deals with issues of historically shaped legal systemic aspect of the executive branch with regard to the role and meaning of position in the system of executive governing bodies – government and the head of state – in the political life of Hungary, Poland, Czechoslovakia, as well as the Czech Republic and Slovakia.

Key words: constitution, republican system, parliament, party system, authoritarianism

Sebastian Kubas

**Staatsrechtlicher und praktischer Ausmaß von der Macht des Staatsoberhauptes und der Regierung in Tschechien, Polen u. Ungarn im 20. Jahrhundert (1918–1989)**

Zusammenfassung

In dem Kapitel werden die geschichtsbedingten staatsrechtlichen Aspekte der Exekutive miteinander verglichen. Die Rolle und die Bedeutung der Regierung und des Präsidenten in dem ganzen Staatsgewaltssystem werden hier am Beispiel des politischen Lebens von Ungarn, Polen, Tschechoslowakei, Tschechien und Slowakei veranschaulicht.

Schlüsselwörter: Verfassung, republikanische Staatsform, Parlament, Parteiensystem, Autoritarismus